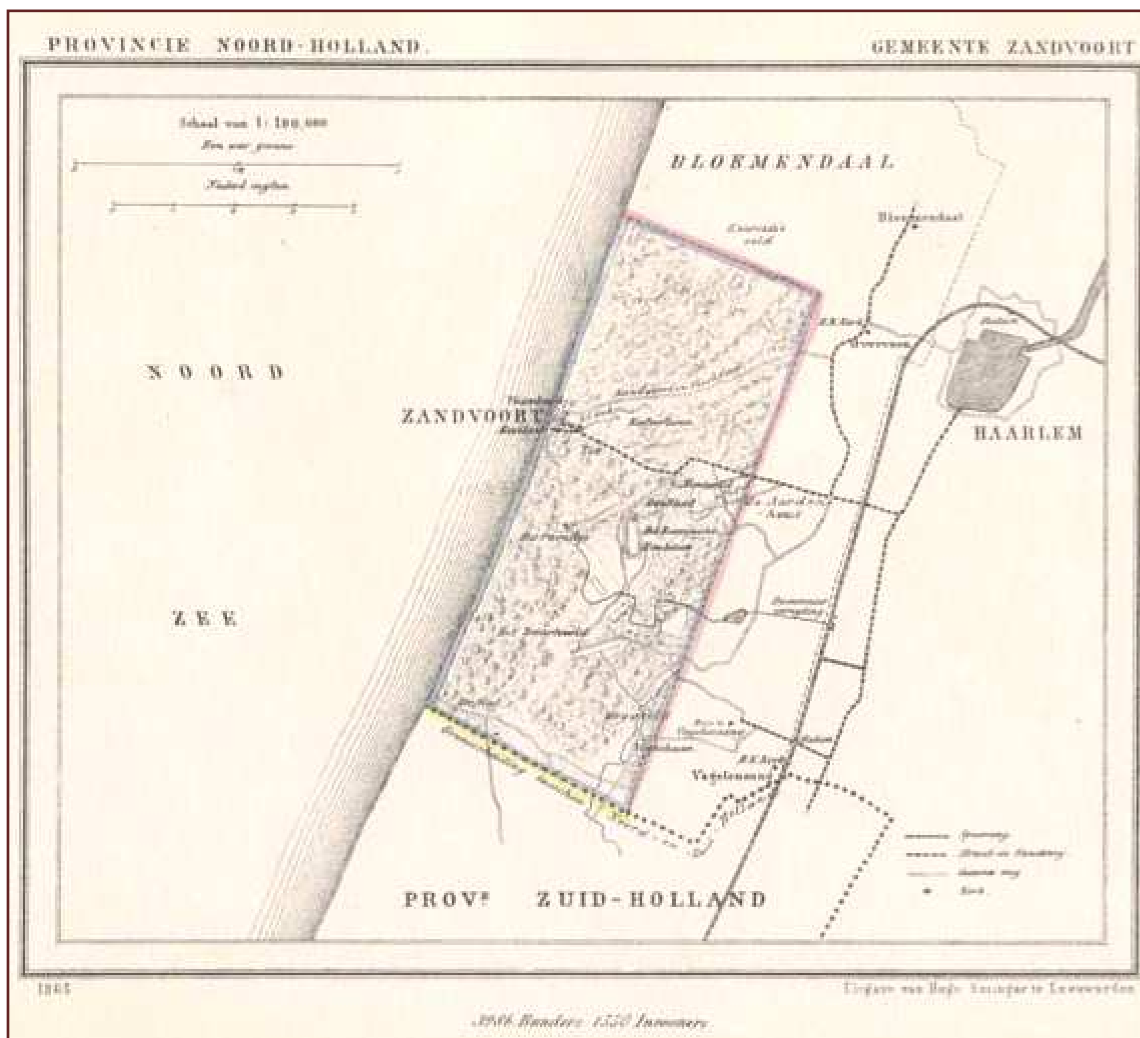


HANDHAVINGSBELEID FYSIEKE LEEFOMGEVING

GEMEENTE ZANDVOORT

2016 - 2019



Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op

Gepubliceerd in de Zandvoortse Courant op

Inwerkingtreding op

Concept, d.d. 17 november 2015.

VOORWOORD

In Nederland zijn er veel regels waaraan men zich dient te houden. Van een aantal van deze regels controleert de gemeente of men zich daar wel aan houdt. Deze regels betreffen onder andere bouwen (waaronder ook het gebruik van gronden en bouwwerken), openbare orde en veiligheid (inzake de overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening, ook wel APV genoemd) en milieu (bedrijfsactiviteiten). De regels die de gemeente controleert zijn echter bedoeld om de gemeente veilig en leefbaar te houden.

Door de vele gebeurtenissen de afgelopen jaren (vuurwerkramp Enschede, agressie tegen de zorgverleners, instortende balkons, rellen in Culemborg, enzovoort), komt er vanuit de samenleving een steeds grotere roep naar strenger overheidsingrijpen om de veiligheid te verbeteren. Het kabinet zet ook in op een stevige verbetering van de lokale veiligheid en in veel gemeenten zijn (sociale) veiligheid en leefbaarheid belangrijke speerpunten van beleid. Het opstellen van een beleidsplan voor handhaving en toezicht en een daaraan gerelateerd uitvoeringsprogramma inclusief de monitoring, is thans verplicht gesteld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Een handhavingsbeleidsplan wordt eenmaal per vier jaar vastgesteld en jaarlijks wordt in een uitvoeringsprogramma het ambitieniveau uit het beleidsplan afgezet tegen de capaciteit die beschikbaar is om te handhaven. Ambitie en capaciteit gaan echter zelden gelijk op en daarom zullen er dus keuzes gemaakt moeten worden in de uit te voeren taken alsmede op welke wijze dat ingevuld dient te worden. Door middel van een jaarlijkse evaluatie kan dan geleerd worden van de opgedane ervaringen, zodat dit een voortdurende input vormt voor de beleidsplannen en de uitvoeringsprogramma's.

Met het handhavingsbeleidsplan en de bijbehorende uitvoeringsprogramma worden zowel de prioriteiten als de keuzes op een eenduidige- en transparante vastgelegd. Door deze wijze van vastlegging wordt de verantwoordelijkheid van de gemeente bevestigd. Daarnaast wordt beoogd een tendens in gang te zetten van het dragen van verantwoordelijkheid door de samenleving in plaats van het terugvallen op de overheid (als vangnet). Daarom is het ook van belang dat inwoners en bedrijven in Zandvoort zelf hun verantwoordelijkheden kennen en nemen. Dit neemt uiteraard niet weg dat de gemeente Zandvoort de wettelijke- en maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt met betrekking tot de beginselplicht om in voorkomende gevallen handhavend op te treden. Het is dus de verantwoordelijkheid van de burgers in de gemeente Zandvoort om de regels na te leven en als gemeente zien wij er op toe dat de burger deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk neemt.

Het eerste handhavingsbeleidsplan van de gemeente Zandvoort had betrekking op de periode van 2012 tot en met 2015 en het voorliggende beleidsplan behelst de periode van 2016 tot en met 2019.

INHOUDSOPGAVE **bladzijde**

BEGRIPPEN

Handhaving
Het begrip handhaving, en daarmee de reikwijdte van dit handhavingsbeleidsplan, wordt door de gemeente Zandvoort gedefinieerd als het toezien op en het bevorderen en bewerkstelligen van de naleving van wet- en regelgeving. Zoals uit deze definitie is af te leiden omvat de handhaving de gehele kolom, dus van het houden van algemeen toezicht en het uitvoeren van meer gerichte controles tot het toepassen van een sanctie. Ook omvat de definitie het bevorderen van het naleven van de regels. Dit houdt dus in dat binnen het taakveld handhaving niet alleen aandacht is voor het optreden tegen geconstateerde overtredingen, maar ook het voorkomen van overtredingen.
Opgemerkt wordt dat voor wat betreft specifieke bevoegdheden duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen toezicht en handhaving. Zo zijn de toezichthouders van Veiligheidsregio Kennemerland bevoegd voor het houden toezicht, maar hebben zij geen bevoegdheden omtrent handhaving.

Integrale handhaving
Onder integrale handhaving wordt een wijze van handhaven verstaan waarbij wordt samengewerkt tussen de verschillende handhavende instanties en vakdisciplines. Integrale handhaving wil nadrukkelijk niet zeggen dat de ene instantie of vakdiscipline de taken van de ander overneemt. Wel wordt met integrale handhaving een hoge mate van coördinatie en eenduidigheid nagestreefd.

Preventieve handhaving
Onder preventieve handhaving valt het houden van actief toezicht dat plaatsvindt zonder dat het vermoeden bestaat dat er daadwerkelijk voorschriften zijn overschreden. Te denken valt aan bouwcontroles tijdens het uitvoeren van bouwwerkzaamheden, eindcontroles na het gereedkomen van de bouwwerkzaamheden en algemeen toezicht op illegale bouw en het illegaal gebruik van bouwwerken en percelen. Onder preventief handhaven vallen niet slechts de periodieke controles alsmede de gebiedsgerichte-, themagerichte- en branchegerichte controles, maar ook voorlichting en communicatie.

Programmatisch handhaven
Programmatisch handhaven is een meer gestructureerde aanpak van handhaving gebaseerd op een uitvoeringsprogramma. De beleidsmatige keuzes in een handhavingsbeleidsplan en de beschikbare capaciteit, bepalen hoe de handhavende taken worden uitgevoerd en daarbij zijn de handhavingsactiviteiten zoveel mogelijk onderling op elkaar afgestemd. In een programmatische aanpak worden beleidsvorming en uitvoering opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Daarmee is programmatisch handhaven nadrukkelijk een cyclisch proces.

Fysieke leefomgeving
Alle fysieke waarden in de leefomgeving, zoals het milieu, de natuur, landschappelijke- en cultuurhistorische waarden.

Toezicht
Het toezien op de naleving van de door de wet gestelde regels, meestal binnen een specifiek gebied of voor een specifiek activiteit. Het toezicht bestaat dan uit het vergelijken van een situatie met bepaalde standaarden (normeringen).

1 INLEIDING

De handhaving van regelgeving staat tegenwoordig hoog op de maatschappelijke agenda. De aandacht voor handhaving is groeiende en waar eerst de nadruk lag op het opstellen van regelgeving, krijgt de handhaving van die regels gaandeweg steeds meer prioriteit.

Onder andere door de komst van de Wabo is een meer afgestemde handhaving tussen de diverse beleidsvelden (integraal) noodzakelijk geworden. Een integrale vergunning betekent immers ook dat er integraal gehandhaafd dient te worden. Vanuit het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) worden namelijk organisatorische- en inhoudelijke eisen aan de handhaving gesteld. Zo geeft de Bor kwaliteitscriteria ten behoeve van de stroomlijning en integratie van toezicht en handhaving waardoor burgers en bedrijven te maken krijgen met één bevoegd gezag dat transparante procedures volgt alsmede met toezichthouders die hun werkzaamheden onderling hebben. De regie hiervan ligt bij het bevoegd gezag; dat wil zeggen het college van Zandvoort.
Een deel van de toezichtstaken is uitbesteed aan Omgevingsdienst IJmond en Veiligheidsregio Kennemerland.

Ook op maatschappelijk niveau zijn er diverse ontwikkelingen die van invloed zijn op de handhavingstaak. Zo is bijvoorbeeld de burger actiever geworden in het halen van zijn recht en is deze meer bekend met de (juridische) mogelijkheden die voorhanden zijn. Echter is handhaving inherent aan het bestaan van regels. Een overheid die de verantwoordelijkheid neemt voor het stellen van regels op verschillende terreinen dient ervoor te zorgen dat naleving van die regels, voor zover dat niet op vrijwillige basis gebeurt, wordt bewerkstelligd.

De ervaring leert dat burgers en ondernemers de regels of voorschriften maar gedeeltelijk naleven. Niet of onvoldoende handhaven leidt dus in feite tot het toestaan van overtredingen hetgeen niet gewenst is. Wettelijke normen worden namelijk vastgesteld om de belangen te beschermen (veiligheid), gedragsveranderingen teweeg te brengen (terugdringen overlast) samenleving te ordenen (ruimtelijke ordening) of ten behoeve van bepaalde doelstellingen. Het zijn dan ook geen vrijblijvende normen. Burgers en ondernemers moeten deze normen naleven, maar moeten er ook op kunnen vertrouwen dat de overheid toeziet op de naleving. Dit veronderstelt dus een sluitend handhavingsbeleid.

Het formuleren van handhavingsbeleid is eveneens noodzakelijk ter bescherming van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van individuele burgers en bedrijven (de zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Zij die zich wel aan de regels houden moeten er namelijk op kunnen vertrouwen dat dit ook voor anderen geldt en dat tegen overtredingen opgetreden wordt. Willekeur dient hierbij voorkomen te worden, zowel bij wie gehandhaafd wordt als op de toepassing van regels. Een op schrift gesteld handhavingsbeleid leidt tot duidelijkheid met betrekking tot het handelen van de gemeente en zorgt voor een uniforme en gelijke aanpak van die situaties waarin wordt geconstateerd dat niet conform de regels wordt gehandeld.

Verder wordt met het opstellen van een beleidsplan tegemoet gekomen aan de eisen die in jurisprudentie aan de handhaving worden gesteld.

Uit recentere jurisprudentie valt af te leiden dat rechterlijke instanties bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een genomen besluit, steeds vaker meewegen of de gemeente een helder en transparant beleid voert ten aan zien van handhaving.

Ten slotte draagt het opstellen van handhavingsbeleid bij aan het creëren van een extern draagvlak voor handhaving. In het beleid geeft de gemeente namelijk aan welke visie zij heeft op handhaving. De gemeente toont daarmee aan dat ze verantwoording neemt voor de handhaving. Het maatschappelijke draagvlak wordt hiermee vergroot hetgeen de spontane naleving weer bevorderd.

1.1 Beleidsvelden, taken en reikwijdte

Deze beleidsnotitie speelt in op alle geschetste ontwikkelingen, het geeft een actuele presentatie weer van de handhaving binnen de gemeente Zandvoort en de doelstellingen voor de toekomst. Dit document gaat dus over het handhavingsbeleid op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen de toezicht- en handhavingstaken die voortvloeien uit de wet en regelgeving op het gebied van bouwen, wonen, monumenten, ruimtelijke ordening, milieu, natuur, brandveiligheid, drank- en horeca, afvalstoffen, kansspelen, parkeren en lokale aangelegenheden (APV). Het creëert hiermee dus als het ware een overkoepelend beleid voor het handhaven van de regelgeving met betrekking tot deze beleidsvelden.

In de Wabo is bepaald dat er in principe één handhavend bestuursorgaan ("het bevoegd gezag") is. Door de komst van de Wabo is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning belast met "de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften".

Toezicht en handhaving ten aanzien van activiteiten in de Wabo
De handhavingstaak van het bevoegd gezag heeft betrekking op de regels voor activiteiten zoals genoemd in de Wabo (bijvoorbeeld het bouwen van een bouwwerk, het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, het slopen van een bouwwerk, het kappen van een boom, het aanleggen van een uitweg, enzovoort). Om handhavend te kunnen optreden in het kader van de Wabo, moet het bevoegd gezag wel toezichthouders aanwijzen. Deze aangewezen toezichthouders kunnen dan handhavend optreden ten einde de naleving van de vergunning en de voorschriften te bevorderen en illegale handelingen ongedaan te maken (handelingen waarvoor een vergunning vereist is).

Toezicht en handhaving ten aanzien van activiteiten in andere wetten
De regeling die voor de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel geldt, is dus ook van toepassing op de handhaving van een andere wetten op het gebied van het omgevingsrecht. In artikel 5.1 van de Wabo is derhalve opgenomen dat hoofdstuk 5 van toepassing is op de handhaving van hetgeen bij of krachtens die wet is bepaald en met betrekking tot handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hiernavolgende (bijzondere) wetten (althans, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald).

- Flora- en faunawet
- Monumentenwet
- Natuurbeschermingswet
- Ontgrondingenwet
- Wet bodembescherming

- Wet geluidhinder
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet milieubeheer
- Wet ruimtelijke ordening
- Waterwet
- Woningwet

Ook de vele algemene regels uit Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), ministeriele regelingen alsmede de decentrale regelgeving (verordeningen) op grond van de genoemde "omgevingswetten" (gedacht kan worden aan het Activiteitenbesluit, de bouwverordening, het Bouwbesluit, enzovoort) worden gehandhaafd met toepassing van hoofdstuk 5 van de Wabo.

De reikwijdte van de handhaving van de Wabo is daarmee dus groter dan de reikwijdte van de omgevingsvergunning. Hierdoor kan naar verwachting een belangrijke impuls worden gegeven aan een eenduidige en zo integraal mogelijke handhaving van de regelgeving.

Hoofdstuk 5 van de Wabo is in de betreffende wetten dus (geheel of gedeeltelijk) van toepassing verklaard op de handhaving daarvan door middel van de "Invoeringswet Wabo". Dit heeft voor bedoelde wetten tot gevolg dat er slechts één regeling voor bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en de "andere" omgevingswetten geldt.

Vergunning of ontheffing op grond van provinciale- en/of gemeentelijke verordening
Daarnaast is in de Wabo bepaald dat voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om een bepaalde activiteit te (doen) verrichten, een zodanige bepaling geldt als zijnde een verbod om een project (voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat) uit te voeren zonder de benodigde omgevingsvergunning.

Vergunning of ontheffing benodigd op grond van "andere" wetten
In "andere" wetten dan de Wabo, kan worden bepaald dat toestemmingen (vergunning of ontheffing) in specifieke gevallen verplicht onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. Dit komt bijvoorbeeld voor als de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, tevens moeten worden aangemerkt als het "verrichten van handelingen die schadelijk kunnen zijn voor natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument, voor dieren/planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren" (Natuurbeschermingswet) en het "verrichten handelingen met gevolgen voor beschermde planten en dieren" (Flora- en faunawet).

Beleidsveld Milieu
Wat betreft het beleidsveld "Milieu" heeft de gemeente Zandvoort de taken uitbesteed aan de Omgevingsdienst IJmond. Het toezicht en de handhaving worden door de Omgevingsdienst in mandaat uitgevoerd. Met vaststelling van het "Uitvoeringskader Omgevingsdienst IJmond 2015 – 2018" bieden de verbonden partijen van de Omgevingsdienst IJmond hiertoe de basis. Het uitvoeringskader vormt het raamwerk voor jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de Omgevingsdienst IJmond. Het kader is een onderdeel van de beleidscyclus zoals vastgelegd in de landelijke kwaliteitscriteria 2.1. In het Uitvoeringskader zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijze opgenomen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht, handhaving en samenwerking.

Hoogstwaarschijnlijk worden per 1 januari 2016 ook de niet-milieutaken uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJmond. Voor die taken is en blijft echter dit handhavingsbeleidsplan de basis vormen. Denkbaar is dat voor de handhaving een mandaat aan de Omgevingsdienst wordt verstrekt.

Veiligheidsregio Kennemerland
De Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) zet zich in voor de gezondheid en veiligheid van de inwoners van de regio Kennemerland. De VRK werkt voor tien gemeenten in de regio met circa 500.000 inwoners en het omvat de GGD Kennemerland en Brandweer Kennemerland. Daarnaast horen het Meld- en Informatie Coördinatiecentrum Kennemerland (MICK), het Veiligheidsbureau Kennemerland en de ondersteunende afdelingen bij die organisatie.
De VRK heeft geen mandaat om zelf te handhaven, maar is de adviseur van burgemeester en wethouders (en wellicht per 1 januari 2016 dus van de Omgevingsdienst IJmond). De VRK adviseert en houdt toezicht op de brandveiligheid. De taken van de VRK zijn beschreven in de zogeheten bestuursafspraken.

Overige, niet inrichtingsgebonden handhavingsactiviteiten
De overige, niet inrichtingsgebonden handhavingsactiviteiten (overige milieu gerelateerde taken) worden door de toezichthouders en de buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeente Zandvoort uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het illegaal storten van gevaarlijk (bijvoorbeeld olie) of niet gevaarlijk (bijvoorbeeld zwerfafval en bouwmaterialen) afval en de overtredingen van geluidsnormen uit de APV. Deze uitvoering vindt eveneens plaats aan de hand van het milieubeleidsplan van de gemeente Zandvoort, zodat ook voor deze taken dit beleidsplan niet van toepassing is. Met andere woorden, voor het beleid ten aanzien van het handhaven van de milieuregelgeving dient het milieubeleidsplan van de gemeente Zandvoort als basisdocument gehanteerd te worden.

Openbare orde en veiligheid
Met betrekking tot de openbare orde en veiligheid in het kader van deze beleidsnotitie dient nog wel opgemerkt te worden dat het dan gaat om het handhaven van bepaalde soort overtredingen, bijvoorbeeld het handhaven van de voorschriften in het kader van de wet “Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften”, de zogenaamde “Mulderwet” (hieronder vallen de wat kleinere verkeersovertredingen waarvoor de Buitengewoon Opsporingsambtenaar een boete kan uitschrijven).

Andere bepalingen in het kader van openbare orde en veiligheid die gehandhaafd worden conform dit beleid, zijn bepaalde overtredingen op basis van de Afvalstoffenverordening en de APV. Tegen overtredingen van de APV in de vorm van overlast (de zogenaamde kleine ergernissen in de openbare ruimte), kan door een Buitengewoon Opsporingsambtenaar in strafrechtelijke zin worden optreden door middel van een strafbeschikking of een bestuurlijke boete.

Fiscale naheffingen
Ten slotte worden de fiscale naheffingen gehandhaafd volgens dit handhavingsbeleid (een fiscale naheffing wordt opgelegd op het moment dat er onbetaald gebruik wordt gemaakt van een openbare parkeerplaats waarvoor een betalingsverplichting geldt, ook wel parkeerboete genoemd).

Hiermee is de reikwijdte van dit handhavingsbeleidsplan bepaald alsmede van de taken op het gebied van handhaving die conform dit beleid worden uitgevoerd. Dit beleidsplan is daarmee beperkt tot de bestuursrechtelijke handhaving (toezicht in de vorm van controleren en inspecteren en het toepassen van bestuursrechtelijke sancties) met betrekking tot de

fysieke leefomgeving. De strafrechtelijke handhaving maakt hier dus geen onderdeel van uit alsmede de privaatrechtelijke handhaving (bijvoorbeeld onrechtmatige daad) die eveneens niet beschreven wordt in deze notitie. De handhaving van de sociale wetgeving en de leerplicht behoren ook niet tot de fysieke leefomgeving in de zin van de Wabo, zodat deze deze beleidsvelden hier ook niet behandeld worden.

1.2 Inhoudelijk

Deze beleidsnotitie beschrijft de handhaving van de regels voor de bebouwde- en de onbebouwde (leef)omgeving. Dit beleid is dus gebaseerd op de kwaliteitscriteria voor de handhaving uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de handhaving van deze wet heeft als doel de kwaliteit van de (leef)omgeving te beschermen en te verbeteren.

Vrij vertaald betekent handhaving: “het bevorderen of bewerkstellen van de naleving van regels”. De gemeenten hebben hier allerlei middelen en instrumenten voor. Gedacht kan dan worden aan verschillende vormen van interactie met burgers en bedrijven, bijvoorbeeld het geven van voorlichting.

Ook kunnen gemeenten handhaven door het houden van toezicht en, waar nodig, door te waarschuwen en te sanctioneren. Dit integrale handhavingsbeleid beschrijft de keuzes die de gemeente Zandvoort maakt inzake de handhaving van regels voor de (leef)omgeving. Het geeft invulling aan de wenselijkheid en aan de taak om overeenkomstig de Wabo te handhaven. Daarbij zijn keuzes gemaakt aan welke activiteiten meer aandacht besteed wordt. De keuze welke taken de gemeente zal uitvoeren, is voor een groot deel bepaald door middel van het uitvoeren van een risicoanalyse. Hierbij is door enkele experts op hun vakgebied en door het college van burgemeester en wethouders voor de verschillende toezicht- en handhavingstaken een getalsmatige inschatting gemaakt van de ernst van de negatieve effecten die zich bij niet-naleving van deze regels kunnen voordoen en van de verwachte overtredingskans van deze regels.

Door de risico’s op deze manier in kaart te brengen, is het mogelijk om prioriteiten te stellen en handhaving te sturen. De beschikbare toezicht- en handhavingscapaciteit dient immers ingezet te worden op die gebieden waar de risico’s het grootst zijn. Tegelijkertijd wordt duidelijk welke taken geen of minder prioriteit hebben en dus minder intensief uitgevoerd worden. Het beleidsplan biedt hier dan ook inzicht in.

Eveneens is in deze notitie beschreven op welke verschillende manieren er toezicht wordt gehouden en welke instrumenten er beschikbaar zijn voor de handhaving. De concrete uitvoering van dit handhavingsbeleid wordt separaat geregeld in het uitvoeringsprogramma. Dit programma beschrijft de uitvoering meer tot op detailniveau.

1.3 Uitgangspunten en kaders

Bij het opstellen van deze notitie zijn de volgende kaders en uitgangspunten gehanteerd:

- Het handhavingsbeleidsplan verwoordt een ambitie waar via een jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma richting aan wordt gegeven
- Het handhavingsbeleidsplan is zo integraal mogelijk en omvat vrijwel alle taken op het gebied van handhaving die de fysieke leefomgeving betreffen (bouwen, ruimtelijke

ordening, brandveiligheid, openbare orde en veiligheid)
- Het handhavingsbeleidsplan is gebaseerd op de eisen uit de Wabo, de Bor en de Mor
- Handhavingsbeleid ten aanzien van het beleidsveld "horeca" is meer specifiek uitgewerkt en bestuurlijk vastgelegd in het "Horecasanctiebeleid 2013". Bij de handhaving op het gebied van de horeca wordt in beginsel onderhavig handhavingsbeleidsplan gevolgd. Bij strijdigheden tussen onderhavig beleidsplan en het "Horecasanctiebeleid" prevaleert het laatste beleid.
- Handhavingsbeleid voor een deel al vervat in het door de gemeenteraad vastgestelde "Integraal Veiligheidsplan 2015-2018". Bij strijdigheden tussen onderhavig beleidsplan en het "Integraal Veiligheidsplan 2015-2018" prevaleert het laatste beleid.
- Handhavingsbeleid ten aanzien van het beleidsveld "milieu" is meer specifiek uitgewerkt en bestuurlijk vastgelegd in het "Uitvoeringskader Omgevingsdienst IJmond 2015 – 2018". Bij handhaving op het gebied van het milieu wordt in beginsel onderhavig beleidsplan gevolgd. Bij strijdigheden tussen het onderhavig beleidsplan en het "Uitvoeringskader Omgevingsdienst IJmond 2015 – 2018" prevaleert het laatste beleid
- Handhavingsbeleid ten aanzien van het beleidsveld "vent- en standplaatsen" is meer specifiek uitgewerkt en bestuurlijk vastgelegd in de nota "vent- en standplaatsen 2014". Bij handhaving op het gebied van vent- en standplaatsen wordt in beginsel onderhavig handhavingsbeleidsplan gevolgd. Bij strijdigheden tussen het onderhavig beleidsplan en de nota "vent- en standplaatsen 2014" prevaleert het laatste beleid
- Handhavingsbeleid ten aanzien van het beleidsveld "markt" is meer specifiek uitgewerkt en bestuurlijk vastgelegd in de "Marktverordening 2006". Bij handhaving op het gebied van "marktactiviteiten" wordt in beginsel onderhavig handhavingsbeleidsplan gevolgd. Bij strijdigheden tussen onderhavig beleidsplan en de "Marktverordening 2006" prevaleert het laatste beleid
- Bestuursafspraken tussen gemeente Zandvoort en de VRK

1.4 Samenvatting en leeswijzer

In dit handhavingsbeleid omgevingsrecht worden beleidsmatige keuzes gemaakt met betrekking tot de handhavingstaken die de gemeente de komende vier jaar uitvoert (2015-2018). Tevens wordt inzicht geboden in de middelen die de gemeente inzet om naleving van de regels te bereiken en te bevorderen. Het handhavingsbeleid wordt elk jaar uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd en zo nodig worden doelstellingen ten aanzien van beleid en prioriteiten op basis van de evaluatie, bijgesteld. De evaluatie dient aan de gemeenteraad bekend te worden gemaakt.

Een belangrijk kader voor dit beleidsplan wordt gevormd door de kwaliteitseisen voor de handhaving. Deze zijn onder meer te vinden in het Besluit omgevingsrecht. Op grond van deze wettelijke kwaliteitseisen komt de handhaving programmatisch tot stand op basis van inzichtelijke keuzes en is de uitvoering gericht op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten.

Nadat in hoofdstuk 1 de beleidsvelden en reikwijdte, de inhoud, de uitgangspunten en kaders van deze notitie alsmede een leeswijzer en een samenvatting in kaart zijn gebracht, worden in hoofdstuk 2 de definitie van handhaving en de vraag: "waarom we eigenlijk handhaven", beschreven. In hoofdstuk 3 wordt het wettelijk kader van toezicht en handhaving beschreven aan de hand van de beginselplicht tot handhaving en de afweging van belangen dat aan ieder handhavingsbesluit ten grondslag ligt. De bestuurlijke visie op de handhaving en de beleidsuitgangspunten worden in hoofdstuk 4 uiteengezet.

Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van de risicoanalyses die hebben plaatsgevonden om de prioriteiten per taakveld vast te stellen. Tevens staan in dit hoofdstuk de prioriteiten voor de handhaving weergegeven.
In hoofdstuk 6 komen de doelstellingen die met het beleid worden nagestreefd aan de orde. Eveneens worden hierin de indicatoren genoemd aan de hand waarvan gemeten zal worden of de beleidsdoelstellingen worden bereikt.

Hoofdstuk 7 gaat nader in op de naleefstrategie en achtereenvolgens komen zowel de preventiestrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie als de gedoogstrategie aan de orde. In de paragraaf over de naleefstrategie, staat beschreven welke instrumenten de gemeente inzet om de beleidsdoelstellingen te bereiken. De naleefstrategie kan in vier strategieën worden onderverdeeld: een strategie spontane naleving, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.

De strategie spontane naleving richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Door deze doelgroepen beter voor te lichten en te informeren hoeft er minder toezicht en repressieve handhaving plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden begaan. Om spontane naleving mogelijk te maken moeten regels aan twee voorwaarden voldoen, zij moeten “handhaafbaar” en “kenbaar” zijn.

In de toezichtstrategie staat beschreven op welke wijze de gemeente toeziet op naleving van de regelgeving. Uitgangspunt bij het uitvoeren van toezicht in Zandvoort is dat dit waar mogelijk integraal wordt uitgevoerd. Er zijn verschillende vormen van integraal toezicht mogelijk: controleren met elkaar, controleren na elkaar, controleren voor elkaar en signaleren voor elkaar. Welke vorm van integraal toezicht toegepast wordt, hangt sterk af van de situatie van de burger of het bedrijf.

De sanctiestrategie beschrijft de wijze waarop de gemeente Zandvoort de beschikbare bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten inzet. De intentie van het toepassen van de sanctiestrategie is in beginsel het herstel van de legale situatie. Daarom zullen in beginsel bestuursrechtelijk handhavingsinstrumenten worden gekozen. Bij sommige overtredingen van de Algemene plaatselijke verordening (APV) en Afvalstoffenverordening (Asv) ligt strafrechtelijk optreden meer voor de hand. De algemene sanctiestrategie bestaat uit drie stappen, namelijk een waarschuwingsbrief, het voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel en uiteindelijk het handhavingsbesluit.

In de gedoogstrategie is beschreven dat in Zandvoort in beginsel niet wordt gedoogd. Alleen in uitzonderlijke situaties is gedogen onontkoombaar. Indien sprake is van gedogen dat wordt altijd een beschikking opgesteld en een duidelijke termijn gesteld waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 8 toegelicht op welke wijze de handhavingsprocedure vorm wordt gegeven. Om de beleidsdoelstellingen te bereiken, dient de gemeente Zandvoort over voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende middelen te beschikken. In Hoofdstuk 9 is een beschrijving van de uitvoeringsorganisatie opgenomen waaruit blijkt hoe de handhaving in Zandvoort is georganiseerd. Ten slotte wordt in hoofdstuk 10 ingegaan op de monitoring van de resultaten van de uitgevoerde controles en op de evaluatie van de uitgevoerde werkzaamheden.

2 HANDHAVING

Handhaving is het door de overheid bevorderen en vergroten van het naleefgedrag van wet- en regelgeving. Ruim genomen betekent handhaving: alle middelen en instrumenten, die direct of indirect bijdragen aan de bereidheid tot naleving van rechtsregels en voorschriften. Dit kan gerealiseerd worden door het houden van toezicht en het zo nodig afdwingen van de naleving van de gestelde regels (sanctionering), maar bijvoorbeeld ook door het stellen van heldere regels en communicatie hierover.

Handhaving is dus niet louter en alleen beperkt tot het controleren en het sanctioneren. Handhaving bestaat uit een keten van activiteiten zoals preventie (voorlichting), overleg, bemiddeling, toezicht (signalering), oordeelsvorming en het toepassen van sancties bij handhaving. In deze definitie kent handhaving zowel een preventieve als repressieve kant. Het geven van voorlichting, het communiceren en het houden van toezicht behoren tot de preventieve kant. De toepassing van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten behoren tot de repressieve kant van handhaving. Deze repressieve kant wordt ook wel als handhaving in enge zin gedefinieerd.

Onder andere op grond van artikel 21 Grondwet heeft de overheid een zorgplicht om te handhaven. De wetgever heeft hiermee het bevoegd gezag de mogelijkheid gegeven om een handhavingsbeleid te voeren, prioriteiten te stellen en een concrete afweging in het betrokken geval te maken. Hoewel deze zorgplicht om te handhaven formeel niet hetzelfde is als een wettelijke plicht om steeds te handhaven, is in de jurisprudentie de zorgplicht wel aanzienlijk aangescherpt tot een beginselverplichting tot handhaving. Op grond van deze verplichting dient tegen illegale situaties in beginsel te worden opgetreden als die situatie niet kan worden gelegaliseerd. Indien een bestuursorgaan besluit om niet op te treden, moet - ter voorkoming van precedentwerking - worden gemotiveerd waarom daartoe besloten is.

Waarom handhaven we eigenlijk

Handhaven heeft als doel het creëren en in stand houden van de veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, welzijn, rechtsgelijkheid en goede sociale verhoudingen. Handhaving is tevens noodzakelijk om de geloofwaardigheid van wet- en regelgeving in stand te houden en te versterken. Als de overheid de wet- en regelgeving niet zou handhaven, dan gaat dat ten koste van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, omdat het naleefgedrag niet wordt bevorderd. Handhaving is dus een belangrijk onderdeel van de reguleringsketen.

De beeldvorming van de overheid hangt in sterke mate af van haar capaciteit. Dit is zeker het geval wanneer de overheid de handhaving sterk verwaarloost. De kans neemt dan toe dat burgers in probleemsituaties eigen rechter gaan spelen of zich gedwongen voelen om anderen op hun ongewenste gedrag aan te spreken. Op het naleefgedrag van iedere regel volledig toezicht houden, is echter niet mogelijk. Enerzijds is er onvoldoende capaciteit en anderzijds hebben burgers en bedrijven ook een eigen verantwoordelijkheid. Het is belangrijk een goede balans te vinden tussen deze verantwoordelijkheid en het overheidshandelen.

Handhaven kan alleen effectief zijn als de regels helder en voor één uitleg vatbaar opgesteld zijn. De handhaver moet dan ook een goed besef hebben van het doel van de regels. Kortom, handhaving vergt toewijding, deskundigheid, duidelijke bevoegdheden, inzicht in de situatie en moed.

3 WETTELIJK KADER TOEZICHT EN HANDHAVING

Het wettelijk kader voor toezicht en handhaving wordt gevormd door de Wabo, het Bor, de Mor en de omgevingswetten (bijvoorbeeld de Woningwet en aanverwante regelingen zoals het Bouwbesluit en bestemmingsplannen). Daarnaast speelt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een belangrijke rol voor met name handhavingstaken.

3.1 Beginselplicht tot handhaving

Krachtens artikel 125 van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot toepassing van bestuursdwang. De sanctiebevoegdheid wordt aldus gekenmerkt door een zekere mate van beleidsvrijheid waarbinnen het gemeentebestuur zelf de afweging maakt of in een bepaald geval handhavend opgetreden zal worden of niet. Hierbij is het bestuur gebonden aan de geschreven (Awb) en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals een zorgvuldige belangenafweging. Een van de doelstellingen van deze nota is het invullen van deze beleidsvrijheid, het aangeven van prioriteiten en het bestuurlijk vastleggen van de werkwijze random handhaving.

Het gegeven dat aan het gemeentebestuur een bevoegdheid in plaats van een verplichting is toegekend, betekent niet dat het bestuur bepaalde overtredingen zomaar kan gedogen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is het gemeentebestuur niet alleen bevoegd om handhavend op te treden, maar is het daartoe zelfs verplicht. De Afdeling overweegt daartoe het volgende:

”Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie dient te worden afgezien”.

Bij overtreding van wettelijke voorschriften is handhavend optreden dus steeds het uitgangspunt, vooral als het gaat om verzoeken van derde-belanghebbende om handhaving van de voorschriften die de belangen van derden beogen te beschermen. Niet handhaven mag alleen in uitzonderingsgevallen, zoals overmacht- en overgangssituaties, en dient dan per definitie expliciet (schriftelijk en openbaar) te geschieden.

3.2 Belangenafweging

Aangezien er sprake is van een discretionaire bevoegdheid, dient het bestuursorgaan altijd een zorgvuldige belangenafweging te maken alvorens besloten wordt tot het al dan niet gebruikmaken van de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daarbij spelen de volgende aspecten een rol:

a. het belang bij het naleven van wettelijke voorschriften
b. het tegengaan van ongewenste precedentwerking
c. de beleidsmatige belangen van het bestuur

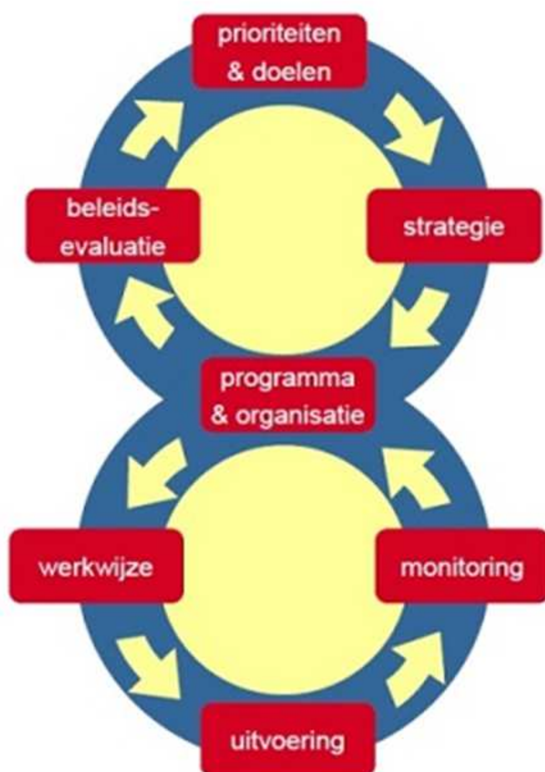
d. de belangen van derden
e. de belangen van de overtreder bij het voortduren van de overtreding (kan hij zich beroepen op het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel)

In het kader van de belangenafweging moet altijd onderzocht worden of de mogelijkheid bestaat de strijdige situatie te legaliseren. Gaat het bijvoorbeeld om het ontbreken van een vergunning, dan moet de overtreder de gelegenheid krijgen die alsnog aan te vragen.
Van concreet zicht op legalisatie is sprake als de voor het verkrijgen van een vergunning noodzakelijke procedure in een zodanig stadium verkeert dat legalisatie in redelijkheid op korte termijn mag worden verwacht.

Naast legalisatie kunnen andere bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dat niet handhavend wordt opgetreden. Op grond van geldende jurisprudentie is dat onder andere het geval wanneer de rechtszekerheid of het gelijkheidsbeginsel in het geding is, wanneer sprake is van schending van gerechtvaardigd vertrouwen en/of wanneer handhaven in strijd is met het algemeen belang.

4 DOELSTELLING EN VISIE

Het doel van de Wabo is onder meer dat er zoveel mogelijk gecoördineerd en integraal wordt gehandhaafd. Het eindresultaat dient te bestaan uit een op de Wabo afgestemd beleid voor integraal en programmatisch handhaven, zodat voldaan wordt aan de kwaliteitseisen zoals omschreven in paragraaf 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De kwaliteitseisen uit het Bor en het Mor zijn gebaseerd op het model van de dubbele regelkring (ook wel Big Eight of beleidscyclus genoemd). De dubbele regelkring bevat zeven duidelijke stappen die samen op beleidsniveau en uitvoerend niveau een cyclus vormen van beleidsvorming, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling. Op grond van de dubbele regelkring komt de handhaving programmatisch tot stand op basis van inzichtelijke keuzes en is de uitvoering gericht op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten. Onderstaand is een afbeelding van de dubbele regelkring weergegeven.



De probleemanalyses, prioriteiten, doelen en strategieën vormen samen een meerjarig handhavingsbeleid (bovenste kring). Jaarlijks dient het bestuursorgaan het beleid uit te werken in een uitvoeringsprogramma waarin het aangeeft welke van de voorgenomen activiteiten het komende jaar zal uitvoeren (onderste kring). Ook dient het bestuursorgaan ieder jaar te bekijken in hoeverre de geplande activiteiten zijn uitgevoerd en of deze hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen.

De kwaliteitseisen voor de handhaving uit de Bor en de Mor zijn enkel van toepassing op de Wabo en de hieraan gerelateerde wet- en regelgeving. Om het integrale karakter van de handhaving in Zandvoort te bewaken kiest de gemeente er voor om de kwaliteitseisen ook van toepassing te laten zijn op de handhavingstaken die onder andere uit de APV en de bijzondere wetten voortkomen.

Op basis van de dubbele regelkring dient het beleid dus onder meer te bestaan uit een handhavingsmatrix en een prioriteitstelling van de verschillende te handhaven onderwerpen waardoor er duidelijke richtlijnen zijn voor de (vervolgaanpak) van geconstateerde overtredingen.

Hierdoor kan worden aangegeven wat er gedaan gaat worden aan handhaving van regels, hoeveel capaciteit daarvoor beschikbaar gesteld wordt en waar de prioriteiten liggen (uitvoeringsprogramma). Op deze wijze wordt meer inzicht verkregen in de aansturing en capaciteit voor handhaving.

Door middel van de onderhavige beleidsnotitie en het bijbehorende uitvoeringsprogramma wordt aan de doelstelling van de Wabo op het gebied van handhaving voldaan. Daarmee is de doelstelling en het uitgangspunt van dit handhavingsbeleidsplan tweeledig.

Ten eerste om het handhavingsbeleid ten aanzien van bouwen, ruimtelijke ordening, APV, brandveiligheid en overige voor de fysieke leefomgeving relevante wettelijke voorschriften transparant te maken en daarnaast geeft het plan een grondslag om middels het integraal en programmatisch handhaven te komen tot een effectieve en efficiënte inzet van middelen, met als doel de naleving van de wet en regelgeving op het vlak van de fysieke leefomgeving te bereiken en/of te bevorderen. Per taakveld zullen dus duidelijke keuzes worden gemaakt waarop wordt gehandhaafd waardoor uiteindelijk bereikt wordt dat:

- bewoners veilig en gezond kunnen wonen en werken in de daarvoor gebruikte gebouwen
- werkzaamheden aan en in de omgeving van woningen en andere gebouwen plaatsvinden op een veilige wijze en geen nadelige invloed hebben op de gezondheid van derden
- bouwwerkzaamheden plaatsvinden in overeenstemming met de geldende regelgeving om een veilig en gezond gebruik hiervan te bereiken
- het bedrijfsleven en de burgers voldoen aan de geldende regelgeving waardoor het milieu, de woonomgeving en de natuur zo min mogelijk worden belast
- gebouwen veilig in gebruik worden gehouden voor het doel waarvoor deze zijn bestemd
- de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied en binnen de bebouwde wordt gewaarborgd
- het gebruik van openbare ruimte op een veilige en sociaal aanvaarbare wijze geschiedt
- bewoners, toeristen en bedrijfsleven bekend zijn met de voor hun geldende regelgeving
- overlast wordt tegengegaan

Handhaving is in deze visie niet enkel repressief optreden. De nadruk ligt met name op preventie, dus het voorkomen van overtredingen zodat uiteindelijk niet handhavend hoeft te worden opgetreden. Hierdoor wordt het gedrag van burgers beïnvloedt en het legt de verantwoordelijkheid neer waar die hoort.

Dit betekent dat dus in de beleidsperiode veel aandacht en tijd aan communicatie en voorlichting zal worden besteed. Beïnvloeding van gedrag kan ook worden bereikt door als gemeente zelf het goede voorbeeld te geven en waar dat mogelijk is goed naleefgedrag te belonen met een verminderde toezichtfrequentie.

De repressieve handhaving is in deze visie met name van belang om de preventieve handhaving kracht bij te zetten. Repressief optreden is geen doel op zich, maar het sluitstuk wanneer de situatie daarom vraagt. Moet de gemeente echter repressief optreden, dan treedt zij daadkrachtig op zonder zich te laten verleiden tot willekeur. Hierdoor zal de gemeente naar haar burgers geloofwaardig, betrouwbaar en integer overkomen.

De bestuurlijke visie is vervolgens in een aantal concrete uitgangspunten uitgewerkt:

• de gemeente voert regie op de handhaving
• het voorkomen van overtredingen verdient prioriteit
• de handhaving vindt risicogericht plaats
• de gemeente Zandvoort geeft het goede voorbeeld
• de handhaving is eenduidig, helder en transparant
• inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid
• slecht gedrag wordt daadkrachtig aangepakt
• waar mogelijk wordt integraal gehandhaafd
• handhaving draagt bij aan een eerlijke economische concurrentiepositie

Door de overheid zijn op allerlei beleidsterreinen regels opgesteld. Het doel van het opstellen van deze regels is om de veiligheid te garanderen, de leefbaarheid te waarborgen en de duurzaamheid te bevorderden. De gemeente Zandvoort vindt het van groot belang dat de regels die democratisch zijn opgesteld, ook worden nageleefd. Hierin vervult zij overigens zelf een voorbeeldfunctie. Om toezicht en handhaving als instrument effectief en efficiënt in te kunnen zetten, vindt de handhaving in Zandvoort professioneel plaats. Professioneel voor zover het de organisatie van de handhaving betreft en professioneel voor zover het de uitvoering van de werkzaamheden betreft.

De gemeente Zandvoort zal onder andere actief naar burgers en bedrijven communiceren welke regels er zijn en met welk doel. Van zowel burgers en bedrijven mag worden verwacht dat zij zich bekend maken met deze regelgeving en dat zij hiernaar handelen. Bij niet of onvoldoende naleven van de regels, schroomt de gemeente niet om bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op te treden. Dit doet zij met haar eigen toezichthouders en handhavers of in samenwerking met ketenpartners zoals politie, provincie, waterschap of andere autoriteiten. Bij de uitvoering van de handhaving zal de gemeente kritisch blijven kijken naar de doelen die met de regelgeving nagestreefd worden. De hierboven beschreven visie wordt in een aantal concrete uitgangspunten uitgewerkt. Deze uitgangspunten vinden hun uitwerking in het beleidsplan, het werkplan en de dagelijkse praktijk van de handhaving.

De gemeente voert regie op de handhaving

De regiefunctie komt tot uiting in de gemotiveerde keuzes die de gemeente Zandvoort maakt met betrekking tot de aard, omvang en intensiteit van toezicht en handhaving. Regie voeren op handhaving betekent dat de gemeente proactief optreedt en niet alleen ad hoc tot actie overgaat naar aanleiding van incidenten, meldingen of handhavingsverzoeken.

Het voorkomen van overtredingen verdient prioriteit

De gemeente Zandvoort zet in de beleidsperiode sterk in op preventie. Het voorkomen van overtredingen heeft prioriteit, omdat het handhaving achteraf voorkomt. Preventie begint bij helder en duidelijk beleid en regelgeving met een groot draagvlak. Een goede en tijdige communicatie met belangenorganisaties (onder andere ondernemersverenigingen) en burgers is dan ook een absolute noodzaak. Door handhavingsacties van tevoren aan te kondigen en de controleresultaten publiekelijk bekend te maken, zal het naleefgedrag positief beïnvloed worden.

Als voorbeeld wordt het project Brandveilig leven genoemd. Begin 2014 hebben de eerste gesprekken hierover met de VRK plaatsgevonden. Het doel van Brandveilig Leven is zo breed mogelijk te werken aan bewustwording over brandveiligheid. Daarbij wordt eerder risicogericht gewerkt dan regelgericht.
Voorbeeld van de eerste situatie zijn langer thuis wonende ouderen of mensen met een lichamelijke beperking. Als zij niet of nauwelijks zelfredzaam zijn kan een woning aan het Bouwbesluit voldoen, maar kunnen zij feitelijk bij brand niet vluchten en daardoor alsnog gewond raken of overlijden. Ambassadeurs brandveiligheid kunnen deze adressen kosteloos bezoeken.en praktische tips geven ter voorkoming van brand afgestemd op de concrete situatie. In het verlengde hiervan stelt de gemeente per woning maximaal 2 rookmelders per woning beschikbaar, indien deze nog niet aanwezig zijn. De ambassadeurs zijn er niet om op de regels van bijv bouwregelgeving te toetsen (regelgericht) maar om praktische tips en adviezen te geven; hiertoe zijn zij ook niet opgeleid en uitgerust; dat is ook niet het doel van Brandveilig leven.

Als sluitstuk is denkbaar dat wordt gezocht naar een oplossing om bij brand toch tijdig gewaarschuwd te worden en de brandweer via een database op de hoogte is van de beperkte zelfredzaamheid van de bewoner.
Een ander voorbeeld is Geen Nood bij Brand, waarbij met de gezondheidszorg afspraken worden gemaakt over adviezen en ondersteuning bij bijv. ontruimingsoefeningen.
Een convenant kan middel zijn om de gezamenlijke aanpak te formaliseren.
Eind 2015, begin 2016 zal worden besloten of gemeente Zandvoort deelneemt aan Geen Nood bij Brand.

Bijdragen in het voorkomen van overtredingen zijn

- Telefonisch spreekuur van vergunningverleners Wabo;
- Spreekuren van vergunningverleners Wabo, APV en Drank en horeca;
- Landelijke vergunningencheck Wabo op internet;
- Landelijke site met check of melding volgens het Activiteitenbesluit moet worden ingediend;
- Verordeningen zichtbaar op gemeentelijke website en via landelijke website;
- Goede telefonische bereikbaarheid van toezichthouders gemeente, Omgevingsdienst IJmond en VRK;
- Jaarlijkse brief van gemeente aan strandpaviljoenhouders met daarin aandacht voor alle relevante regelgeving bij het opbouwen en exploiteren in het aankomende seizoen.

De handhaving vindt risicogericht plaats

In beginsel treedt de gemeente Zandvoort tegen iedere geconstateerde overtreding op. Gelet op de hoeveelheid aan handhavingstaken kan echter niet tegen elke overtreding met evenveel prioriteit worden opgetreden. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. De keuze ten aanzien van welke taken worden uitgevoerd, is voor een belangrijke deel gebaseerd op een risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteiten. Voor een ander deel bepalen bestuurlijke en landelijk vastgestelde prioriteiten welke taken worden opgepakt.

De gemeente Zandvoort geeft het goede voorbeeld

De gemeente Zandvoort is slechts gelegitimeerd om naleving van regels bij burgers en bedrijven af te dwingen, als zij zelf zich ook aan de regels houdt (goed voorbeeld doet goed volgen). De gemeente heeft vaak te maken met regelgeving, bijvoorbeeld bepalingen in

bestemmingsplan en omgevingsvergunningen. Maar ook het verrichten van de basale gemeentelijke taken zoals vuil ophalen, onderhoud aan plantsoenen of het oprichten en onderhouden van schoolgebouwen, is gebonden aan regels. De gemeente Zandvoort leeft deze regels na. Integriteitsbewustzijn is met regelmaat aandachtspunt in de organisatie. Als de eigen gemeentelijke organisatie in de fout gaat en regels overtreedt waarvoor de gemeente Zandvoort bevoegd is, zal handhaving op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

De handhaving is eenduidig, helder en transparant

De gemeente Zandvoort wil duidelijk zijn over wat wel en niet is toegestaan. Eenduidigheid betekent dat de gemeente bij geconstateerde overtredingen consequent en voorspelbaar handelt. De handhaving vindt daarom zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats volgens heldere procedures. Door vergelijkbare situaties op een vergelijkbare wijze te handhaven, worden af te handelen, worden willekeur en rechtsongelijkheid voorkomen.

Dat de handhaving transparant is blijkt onder meer uit het feit dat de activiteiten op het gebied van handhaving schriftelijk worden vastgelegd. Dit geldt niet alleen voor de stappen in de beleidscyclus (visie, strategie en prioriteitstelling) maar ook voor de administratieve organisatie en de procedures. Via jaarlijkse evaluaties zal de wijze van uitvoering inzichtelijk worden gemaakt en verantwoording aan de raad worden afgelegd.

Inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid

Met de modernisering van de regelgeving is een nieuwe generatie wetgeving ontstaan. Kenmerkend hiervan is dat een groot aantal vergunningstelsels is afgeschaft en plaats heeft gemaakt voor algemene regels en meldingenstelsels. Deze modernisering is niet alleen ingegeven door de wens van de overheid om de administratieve lasten te verminderen, maar is ook gebaseerd op een veranderende verhouding tussen de burgers en de overheid.
In deze verhouding willen burgers en bedrijven meer vrijheid en een overheid op afstand.

De gemeente Zandvoort spreekt deze veranderende verhouding aan, omdat zij goed aansluit bij haar visie van een krachtige en een doelmatige overheid die streeft naar een efficiënte samenleving. De gemeente vindt het vanuit deze visie van groot belang dat inwoners en bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van de naleving van de voor hen geldende regels en zij zal hen hier nadrukkelijk op aanspreken.
Keerzijde is het verschuiven van de inzet in het vergunningentraject van vergunningverlening naar de handhaving, minder legesinkomsten en meer inzet van toezichthouders en rechtsonzekerheid bij initiatiefnemers.
Naar verwachting treedt in 2016 de AMvB “Brandveilig gebruik overige plaatsen in werking” en vervangt daarmee de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening. In een deel van de gevallen zal voortaan een melding moeten worden gedaan in plaats van een tijdelijke gebruiksvergunning worden aangevraagd. Hiermee verschuift het zwaartepunt van de inzet van het bevoegd gezag van vergunningverlening naar toezicht.

Daar de gemeente tegelijkertijd steeds meer handhavingstaken moet uitvoeren betekent dit dat zij – uitgaande van de huidige handhavingscapaciteit – steeds effectiever, efficiënter en gericht op prioriteiten dient te werken. De handhaving richt zich daarom vooral op die activiteiten waar de risico’s het grootste zijn of daar waar het naleefgedrag laag is. In deze benadering past ook dat de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk daar wordt gelaten waar

die ligt. Bij de keuze welke handhavingsinstrumenten worden ingezet laat de gemeente zich daarom leiden door die instrumenten die tegen zo laag mogelijk kosten het meeste rendement opleveren. Om die reden kiest de gemeente - waar dat mogelijk en verantwoord is – dan ook voor oplegging van een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang. De bestuurlijke kosten zijn bij dit instrument lager, terwijl de verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken van de overtreding bij de overtreder ligt.

Slecht gedrag wordt daadkrachtig aangepakt

Regels die zorgvuldig tot stand zijn gekomen, moeten worden nageleefd. Wanneer dat niet gebeurt, treedt de gemeente Zandvoort op. Handhaving kan op vele manieren, bijvoorbeeld door het stilleggen van illegale bouw of het geven van een bekeuring voor het laten loslopen van honden. In alle gevallen zal handhaving daadkrachtig gebeuren. De daadkracht blijkt enerzijds uit het feit dat het handhavingstraject pas wordt afgesloten nadat de overtreding is opgeheven en anderzijds uit het feit dat een slecht nalevend bedrijf vaker gecontroleerd wordt. Analoog aan de daadkrachtige aanpak van overtreders kunnen bedrijven in Zandvoort die tijdens controles laten zien dat ze de regels goed naleven, een verminderde toezichtlast tegemoet zien. Bij de Omgevingsdienst IJmond is dit laatste al het geval. Met de nieuwe wijze van toezichthouden door de VRK, wordt dat ook realiteit.

Waar mogelijk wordt integraal gehandhaafd

De gemeente Zandvoort levert deze beleidsperiode een bijdrage aan de vermindering van de toezichtlast voor bedrijven door zoveel als mogelijk integraal te controleren langs de opklimmende schaal van signaleren, samen controleren en voor elkaar controleren.
Waar mogelijk zal de gemeente contact zoeken met landelijke inspectiediensten om gezamenlijke controles uit te voeren. Het streven om meer integraal te werken is enerzijds ingegeven door invoering van de Wabo. Onder deze wet dient de gemeente het toezicht te coördineren en te zorgen voor één handhavingstraject. Anderzijds wordt met de integrale werkwijze tegemoet gekomen aan de ambitie die de gemeente heeft in het kader van de verbetering van de dienstverlening naar het bedrijfsleven toe. Als voorbeeld kan het toezicht op de opbouw van strandpaviljoens genoemd worden. De Brandweer en gemeente houden daar waar mogelijk tegelijk toezicht.

Handhaving draagt bij aan een eerlijke economische concurrentiepositie

Om een gunstig ondernemersklimaat in Zandvoort te behouden, draagt de handhaving bij aan een zogenaamd ‘level playing field’ voor bedrijven in het dorp. Onder een ‘level playing field’ wordt een marktsituatie verstaan waarin zowel voor nieuwe als gevestigde bedrijven dezelfde regels gelden waardoor zij een gelijke uitgangspositie hebben om met elkaar te concurreren. De gemeente wil dit ‘level playing field’ bereiken door niet alleen helder, eenduidig en transparant op te treden, maar ook door actief te toe te zien op naleving van de voorschriften in de bestemmingplannen. Door actief toezicht op bestemmingsplannen wil de gemeente bijvoorbeeld voorkomen dat winkels die op dure locaties in het centrum gevestigd zijn oneerlijke concurrentie ondervinden van bedrijven die op goedkope bedrijfslocaties detailhandel bedrijven in strijd met het bestemmingplan.

De handhaving vindt gebiedsgericht en signaalgestuurd plaats

De handhaving in de openbare ruimte in Zandvoort is zo ingericht dat adequaat kan worden gereageerd op de problematiek die zich in de kernen en wijken voordoet. Voor een belangrijk deel zullen signalen van burgers en bedrijven bepalen in welke wijken de handhaving in de openbare ruimte wordt ingezet. Zij zijn immers als geen ander op de hoogte wat zich in de wijken afspeelt.

Samenwerken in de keten

De gemeente Zandvoort is niet als enige overheidsinstantie verantwoordelijk voor het handhaven van regels. Ook bijvoorbeeld de politie, de belastingdienst, de provincie en het waterschap zijn op dit terrein actief. Samenwerking met deze organisaties is van groot belang voor een goede handhaving. Medewerkers van de gemeente Zandvoort nemen deel aan het zogenaamde partneroverleg met de ketenpartners.

De Wabo leidt op zich al tot een vorm van samenwerking, doordat meerdere toestemmingen in één vergunning worden vervat en in één keer toezicht kan worden gehouden. Met de te verwachten komst van de Omgevingswet zullen nog meer procedures worden geïntegreerd en zal het bevoegd gezag op meer aspecten toezicht moeten houden. De Omgevingswet treedt naar verwachting in 2018 in werking. Kijkend naar de “Zandvoortse” situatie en de projecten, is het echter niet de verwachting dat dit tot extra werkzaamheden in toezicht en handhaving zal gaan leiden.

Zoals de VRK deels de controlebezoeken vervangt door zelfevaluatie van de exploitant, om zodoende de beschikbare capaciteit anders in te kunnen zetten, worden bestuursorganen gedwongen om hun capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. Anders is het vrijwel onmogelijk om voldoende adequaat toezicht te kunnen houden. De trend is elkaar weten te vinden en op elkaars vakgebied proberen mee te kijken. Voorbeeld is een training over mensenhandel aan medewerkers van de gemeente Zandvoort eind 2015. Niet bedoeld om actief mensenhandel op te sporen, maar wel om alert te zijn op signalen en die door te kunnen geven aan de betrokken diensten.

Met de invoering van de Wabo in 2010 is het college van Zandvoort in sommige gevallen bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet. Om daarbij toch gebruik te kunnen maken van de kennis van toezichthouders van de Provincie, worden in 2015 de contacten met hen versterkt en wordt vanaf eind 2015 deelgenomen aan een traject van Gedeputeerde Staten om tot nieuw handhavingsbeleid voor Natura-2000-gebieden te komen.

De werking van de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) begint meer z’n vruchten af te werpen. Tijdens de spreekuren van werkeenheid Omgevingsvergunningen blijkt dat de Belastingdienst de BAG standaard gebruikt om na te gaan of opgegeven adressen bestaan bij het bepalen van huurtoeslag. Met BAG strijdige situaties (bijvoorbeeld illegale bewoning) worden gemeld bij de gemeentelijke BAG-beheerder. Hij zet de adressen “in onderzoek” waarmee wordt geborgd dat nader onderzoek wordt uitgevoerd en bij strijdigheden deze worden verholpen door legalisatie of handhaving.

4.1 “VTH – criteria”

VTH staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.
De afgelopen jaren is landelijk de discussie gevoerd aan welke eisen in omvang, kennis en ervaring op de Wabo toezichthoudende bestuursorganen moeten voldoen. Het idee was om landelijke minimumeisen op te stellen. Zou een gemeente hieraan niet voldoen, dan zou dit vanzelf leiden tot samenwerking tussen gemeenten of aansluiting vinden bij een regionale omgevingsdienst. Uiteindelijk is dit principe toch losgelaten en moeten bestuursorganen een verordening vaststellen waarin zij zelf de omvang, kennis en ervaring van hun organisatie vastleggen. Zij leggen hiermee in een eigen verordening de kwaliteitsdoelen vast.
Gedachte hierachter is dat de gemeenteraad daarmee gedwongen wordt na te denken over de gewenste capaciteit. De VNG en het IPO hebben een modelverordening opgesteld over de kwaliteit voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
De verordening gaat over alle Wabo-taken en bevat output- en outcome doelen. Nog niet bekend is wanneer de plicht tot het vaststellen van de verordening in werking treedt.

4.2 Interbestuurlijk toezicht

Sinds 2012 regelt de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (wet RGT) het Interbestuurlijk toezicht op gemeenten. De provincie is de toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten en constructieve veiligheid van bouwwerken. Overigens is het interbestuurlijk toezicht alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Het is niet bedoeld om kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Jaarlijks legt de gemeente Zandvoort aan de Provincie Noord – Holland verantwoording af door het indienen van aangegeven stukken.

5 RISICO'S EN PRIORITEITEN

5.1 Handhaven op basis van risico's

Bij het vaststellen van het handhavingsbeleid is een prioriteitstelling noodzakelijk.
De gemeente kan namelijk niet alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is, controleren. Dit betekent dat er keuzes dienen te worden gemaakt. Daarbij worden vragen gesteld als wat wordt gehandhaafd, hoe wordt gehandhaafd, wat heeft prioriteit en wat heeft minder of geen prioriteit? Met het maken van deze keuzes kan de handhavingscapaciteit beter worden ingezet. De inspanningen dienen zich in beginsel te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn. Dat de minder prioritaire gebieden hierdoor automatisch minder aandacht krijgen, betekent niet dat de gemeente niet zou voldoen aan haar wettelijke taken.

In de Wabo is bepaald dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo en de hieronder vallende wetgeving (onder andere Wet milieubeheer, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening). In de betreffende wetgeving is echter niet voorgeschreven op welke wijze het bevoegd gezag de regels moet controleren en of zij alle regels moet controleren. Integendeel, de wetgever biedt in het Besluit omgevingsrecht het bevoegd gezag juist de mogelijkheid om handhavingsbeleid te formuleren en hierin prioriteiten te stellen.

5.2 Uitleg risicoanalyse

Door per taakveld een risicoanalyse op te stellen, is het mogelijk om afgewogen keuzes te maken. Met behulp van een risicoanalyse worden prioriteiten aangegeven die jaarlijks worden vertaald in het handhavingsuitvoeringsplan. De risicoanalyse dient daarom jaarlijks opnieuw beoordeeld te worden om te bezien of een actualisatie noodzakelijk is.

Om de risico's te kunnen inschatten is een risicoanalyse uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel dat door het toenmalige Ministerie van Justitie is ontwikkeld en landelijk wordt gezien als het instrument om de prioriteiten te stellen.
Dit model definieert risico (R) als het gemiddelde van de negatieve effecten (NE) die zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen maal de kans (K) op overtreding als niet wordt gehandhaafd, dus in formulevorm:

R = NE x K

De volgende negatieve effecten kunnen hierbij worden onderscheiden:

Veiligheid
In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en in hoeverre leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving of derden? Het gaat hierbij om zaken als brandgevaar, explosiegevaar of instortingsgevaar. Binnen de gemeente heeft het waarborgen van de veiligheid een hoge prioriteit. Een aansprekend preventiebeleid en een adequate handhavingsaanpak vormen daartoe essentiële voorwaarden.

Volksgezondheid
In hoeverre heeft de overtreding gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van onvoldoende licht of lucht, vochtigheid, geluid en gebruik van of blootstelling aan schadelijke stoffen.

Leefbaarheid
In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de leefomgeving (leefbaarheid, aangezicht en privacy)? De gemeente Zandvoort heeft leefbaarheid als een van de kerndoelen bestempeld. Onder leefbaarheid wordt verstaan de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte. Leefbaarheid grenst aan veiligheid. Zo wordt bij de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte over veiligheid gezegd dat men zich in een mooie, schone en hele openbare ruimte ook veiliger voelt.

Financieel-economisch
In hoeverre leidt de overtreding tot financieel-economische schade voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte gedragsvoorschriften overtreden? Het financieel-economische aspect heeft op het gebied van handhaving minder prioriteit. Het is wel een onderdeel dat steeds in meer of mindere mate terug komt bij elke handhavingstaak die de gemeente kent. Er is immers bijna altijd financiële schade bij een calamiteit.

Natuur en milieu
In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de natuur?
Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn bodemverontreiniging, duurzaamheid en aantasting flora en fauna.

Imago
Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als gevolg van de begane overtreding? Zandvoort hecht belang aan geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. Afmaken waaraan begonnen is, is belangrijk voor de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de gemeente. Daarnaast is het van belang te streven naar een goede relatie tussen overheid en burgers. Bovendien is in dit kader het integraal handhaven van gerealiseerd beleid en vastgestelde regels essentieel.

Per mogelijke handhavingstaak is getalsmatig een inschatting gemaakt van de ernst van de negatieve effecten op een schaal van 0 tot 5. Een 5 staat voor een groot negatief effect en een 0 voor geen negatief effect. Omdat niet elk negatief effect even zwaar weegt, is een weegfactor aan de negatieve effecten toegekend. De negatieve effecten veiligheid, leefbaarheid en gezondheid wegen twee keer zo zwaar als de andere negatieve effecten.

De kans is bepaald door getalsmatig in te schatten wat de verwachte overtredingskans is van de na te leven regels. Daarbij is uitgegaan van de situatie dat niet wordt gehandhaafd.

Bij het schatten van de overtredingskans is gekeken naar de motieven van burgers en bedrijven om regels na te leven of juist te overtreden.
Zo kunnen bedrijven onbewust regels overtreden omdat zij onwetend zijn van de regels, maar ook kan het voorkomen dat calculerend tot de conclusie wordt gekomen dat een boete goedkoper is ten opzichte van het financieel “voordeel” dat verkregen kan worden door het overtreden van de regels. Ook spelen zaken als inschatting van verwachte reputatieschade, normbesef en de gevoelde pakkans een rol. Ook bij het bepalen van de overtredingskans is per handhavingstaak een score van 0 tot 5 toegekend.

5.3 Uitleg prioritering

Door de gewogen score voor de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de gewogen score voor de kans, wordt een getalswaarde verkregen voor het risico dat aan een handhavingstaak is verbonden. Hierbij is een uitkomst tussen de 0 en 25 mogelijk.

De prioriteitenstelling is vervolgens gebaseerd op de totaalscore. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie zogenaamde prioriteitenblokken. Een prioriteitenblok is een cluster van taken die via de risicoanalyse zijn gegroepeerd naar prioriteitenniveau (hoog, gemiddeld, laag). De verdeling van de scores over de prioriteitsblokken is als volgt:

prioriteit	Score in risicoanalyse
Hoog	**> 8**
Middel	**> 4 < 8**
Laag	**< 4**

Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is het goed voor ogen te houden dat de uitkomst niet objectief, maar subjectief is. Het is het gevolg van een keuze. De risicoanalyse helpt bij het rationaliseren van deze keuzes. De handhavingsorganisatie dient zich bovendien niet blind te staren op de uitkomsten. Bepaalde handhavingstaken scoren in de risicoanalyse wellicht niet hoog, terwijl zij maatschappelijk en bestuurlijk toch belangrijk zijn. Vanwege deze relevantie krijgen deze taken dan toch een belangrijke plaats in de uitvoering.

5.4 Uitvoering risicoanalyse

Voor de volgende taakvelden is een risicoanalyse uitgevoerd:

1) Bouwen en ruimtelijke ordening
2) APV en bijzondere wetten

Voor het taakveld Brandveiligheid is geen aparte risicoanalyse gemaakt. Het toezicht op brandveiligheid is voor wat betreft de periodieke controles gericht op de vergunnings- en meldingsplichtige objecten. Dat is op zichzelf al een risicogerichte selectie omdat vergunningsplicht en meldingsplicht al een risicoselectie is. De Brandweer maakt jaarlijks een activiteitenplan dat leidend is en als bijlage onderdeel uitmaakt van dit plan. Dit plan wordt in overleg met de contactpersonen van de gemeente gemaakt. Hierbij wordt rekening gehouden met de prioriteiten en thema's van de gemeente.
Voor de taakvelden waarvoor een risicoanalyse is uitgevoerd, is een inventarisatie gemaakt van de toezicht- en handhavingstaken waarvoor het risico bepaald dient te worden. Aan de hand van individuele scores is een gemiddelde score per handhavingstaak berekend.

Risicoanalyse bouwen en ruimtelijke ordening

	Negatieve effecten									
TAAK	veiligheid	leefbaarheid	financieel economisch	natuur	gezondheid	imago	gemiddeld effect	kans	risico	**Prioriteit**
Gebruik in strijd met bestemmingsplan	**4**	**4**	**2**	**3**	**3**	**2**	**3.2**	**4.0**	**12.8**	**hoog**
Bouwwerken op het strand	**4**	**2**	**2**	**1**	**4**	**2**	**3.0**	**4.0**	**12.0**	**hoog**
Verwijderen asbesthoudend materiaal	**5**	**3**	**5**	**3**	**5**	**3**	**4.0**	**3.0**	**12.0**	**hoog**
Illegale bouw grote bouwwerken (> 30m2) of bijbehorende bouwwerken op voorerf	**4**	**3**	**1**	**3**	**3**	**2**	**2.9**	**4.0**	**11.6**	**hoog**
Illegale verhuur aan toeristen	**4**	**4**	**4**	**1**	**2**	**2**	**2.8**	**4.0**	**11.2**	**hoog**
Vergunning activiteit bouwen (bedrijf)	**4**	**2**	**1**	**1**	**3**	**2**	**2.4**	**3.0**	**7.2**	**middel**
Vergunning activiteit bouwen (woning)	**4**	**2**	**1**	**3**	**2**	**2**	**2,4**	**3.0**	**7.2**	**middel**

	Negatieve effecten									
TAAK	veiligheid	leefbaarheid	financieel economisch	natuur	gezondheid	imago	gemiddeld effect	kans	risico	**Prioriteit**
Vergunning activiteit monumenten	**4**	**2**	**1**	**3**	**2**	**2**	**2.4**	**3.0**	**7.2**	**middel**
Illegale kwesties monumenten	**4**	**3**	**1**	**3**	**1**	**1**	**2.3**	**2.0**	**4.6**	**middel**
Vergunning activiteit aanleg en Flora/Fauna/Natuur	**1**	**2**	**2**	**5**	**2**	**2**	**2.1**	**2.0**	**4.2**	**middel**
Vergunningsvrij bouwen	**2**	**2**	**1**	**2**	**2**	**2**	**1.9**	**2.0**	**3.8**	**laag**
Bestaande bouwwerken	**2**	**2**	**1**	**1**	**1**	**4**	**1.8**	**2.0**	**3.6**	**laag**
Illegale werken, geen gebouw zijnde	**2**	**2**	**1**	**2**	**1**	**2**	**1.7**	**2.0**	**3.4**	**laag**
Illegale bouw kleine bouwwerken (< 30m2) of bijbehorende bouwwerken op achtererf	**1**	**1**	**1**	**1**	**1**	**2**	**1.1**	**3.0**	**3.3**	**laag**

Risicoanalyse APV en bijzondere wetten

	Negatieve effecten									
TAAK	veiligheid	leefbaarheid	financieel economisch	natuur	gezondheid	imago	gemiddeld effect	kans	risico	**Prioriteit**
Hondenregels	**1**	**5**	**3**	**2**	**1**	**4**	**2.6**	**4**	**10.4**	**hoog**
Coffeeshops	**3**	**5**	**1**	**0**	**5**	**3**	**3.3**	**3**	**9.9**	**hoog**
Verboden drankgebruik	**2**	**4**	**1**	**1**	**3**	**3**	**2,3**	**4**	**9,3**	**hoog**

	Negatieve effecten									
TAAK	veiligheid	leefbaarheid	financieel economisch	natuur	gezondheid	imago	gemiddeld effect	kans	risico	**Prioriteit**
Natuurlijke behoefte doen	**2**	**5**	**2**	**0**	**2**	**3**	**2,3**	**4**	**9,3**	**hoog**
Zwerfafval	**1**	**4**	**3**	**3**	**1**	**3**	**2.3**	**4**	**9.2**	**hoog**
Rijden op het strand	**5**	**2**	**0**	**1**	**0**	**3**	**1,8**	**5**	**9,2**	**hoog**
Doorgang belemmerende vaartuigen, voertuigen e.d.	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**5**	**1,7**	**5**	**8,3**	**hoog**
Dumpingen	**1**	**4**	**4**	**3**	**2**	**3**	**2.7**	**3**	**8.1**	**hoog**
Voorwerpen / stoffen op, aan, boven weg	**2**	**3**	**1**	**2**	**1**	**2**	**1.9**	**4**	**7.6**	**middel**
Sluitingstijden	**2**	**4**	**2**	**0**	**1**	**2**	**1,8**	**4**	**7,3**	**middel**
Overlast (bromfietsen)	**2**	**3**	**1**	**1**	**1**	**2**	**1.8**	**4**	**7.2**	**middel**
Evenementen	**4**	**3**	**1**	**2**	**1**	**2**	**2.3**	**3**	**6.9**	**middel**
Hinderlijk gedrag	**2**	**4**	**3**	**1**	**1**	**3**	**2.3**	**3**	**6.9**	**middel**
Straatmuzikanten	**5**	**2**	**1**	**1**	**3**	**1**	**2.2**	**3**	**6.6**	**middel**
Verkeerd parkeren	**1**	**3**	**1**	**1**	**1**	**2**	**1.6**	**4**	**6.4**	**middel**
Overige geluidhinder	**2**	**4**	**0**	**2**	**2**	**2**	**2,0**	**3**	**6,0**	**middel**
Vliegeren en kitesurfen	**4**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**1,2**	**5**	**5,8**	**middel**

TAAK	Negatieve effecten						gemiddeld effect	kans	risico	Prioriteit
	veiligheid	leefbaarheid	financieel economisch	natuur	gezondheid	imago				
Overnachten op of aan de weg	2	3	0	2	1	3	1,8	3	5,5	middel
Aanbiedgedrag (bedrijfs- en/of huisafval)	1	4	3	3	2	4	2.7	2	5.4	middel
Parkeerexcessen	1	3	1	1	1	3	1.7	3	5.1	middel
Vuurwerk	3	2	0	0	2	3	1,7	3	5,0	middel
Plakken en kladden	0	3	3	2	0	3	1.6	3	4.8	middel
Vrijhouden stroken strand	4	0	0	0	0	3	1,2	4	4,7	middel
Gedrag in zee	5	0	0	0	0	4	1,5	3	4,5	middel
Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen	1	2	2	2	0	2	1,5	3	4,5	middel
Overlast van fiets of bromfiets op markt en kermisterrein e.d.	3	2	0	0	1	2	1,3	3	3.9	laag
Bomenverordening	1	1	1	4	1	1	1.3	3	3.9	laag
Vuur stoken	1	2	1	2	1	1	1.3	3	3.9	laag
Parkeervergunningen	0	3	1	0	0	2	1.3	3	3.9	laag

TAAK	Negatieve effecten						gemiddeld effect	kans	risico	Prioriteit
	veiligheid	leefbaarheid	financieel economisch	natuur	gezondheid	imago				
Terrassen	1	2	1	0	0	2	1.3	3	3.9	laag
Exploitatie openbare inrichting	2	3	2	0	2	2	1,8	2	3,7	laag
Betaald parkeren	0	3	1	0	0	1	0.9	4	3.6	laag
Vaartuigen op het strand	3	0	0	0	0	3	1,0	3	3,0	laag
Kamerverhuur	2	2	2	1	1	1	1.5	2	3.0	laag
Maken, veranderen van een uitweg	2	1	2	2	1	1	1,5	2	3,0	laag
Verboden gedrag bij of in gebouwen	1	4	0	0	1	2	1,3	2	2,7	laag
Standplaatsen	1	2	1	0	0	1	1.3	2	2.6	laag
Inzameling van geld of goederen	0	2	1	0	0	2	0,8	2	1,7	laag
Speelgelegenheden	1	2	2	0	3	2	1,7	1	1,7	laag
Verhuren van voorwerpen/dieren op het strand	0	1	1	0	0	2	0,7	2	1,3	laag
Onversterkte muziek	1	4	0	1	1	1	1,3	1	1,3	laag

	Negatieve effecten									
TAAK	veiligheid	leefbaarheid	financieel economisch	natuur	gezondheid	imago	gemiddeld effect	kans	risico	**Prioriteit**
Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame	**3**	**0**	**1**	**2**	**1**	**0**	**1,2**	**1**	**1,2**	**laag**
Ventverbod	**1**	**2**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0,8**	**1**	**0,8**	**laag**
Wet op de kansspelen	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**2**	**0.7**	**1**	**0.7**	**laag**
Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**
Handel in horecabedrijven	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**
Nachtregister	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**
Hinderlijk gedrag en verdovende middelen	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**
Houden van hinderlijke of schadelijke dieren	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**
Duiven	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**
Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enzovoort	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**
inrichtingen of bedrijven op of aan het strand	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**		**0,0**	**laag**

5.5 Prioriteiten taakvelden

Aan de hand van de resultaten uit de risicoanalyses, kunnen nu de prioriteiten per taakveld worden weergegeven. De prioritering die volgt uit de risicoanalyse wordt verwoord in het handhavingsuitvoeringsplan. Het handhavingsuitvoeringsplan geeft een overzicht van de in dat jaar uit te voeren activiteiten op het gebied van de handhaving. In het uitvoeringsplan wordt per taakveld aangegeven wat de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen zijn om een adequaat uitvoeringsniveau voor handhaving te bereiken.

Het uitvoeringsplan geeft eveneens inzicht in de benodigde handhavingscapaciteit door middel van een overzicht van de huidige en benodigde personele capaciteit en middelen per taakveld.

Prioriteiten taakveld "bouwen en ruimtelijke ordening"

TAAK	***PRIORITEIT***
Gebruik in strijd met bestemmingsplan **Bouwwerken op het strand** **Verwijderen asbesthoudend materiaal** **Illegale bouw grote bouwwerken > 30m2 of bijbehorende bouwwerken op voorerf** **Illegale verhuur aan toeristen**	**hoog**
Vergunning activiteit bouwen (bedrijf) **Vergunning activiteit bouwen (woning)** **Vergunning activiteit monumenten** **Illegale kwesties monumenten** **Vergunning activiteit aanleg en Flora/Fauna/Natuur**	**middel**
Vergunningsvrij bouwen **Bestaande bouwwerken** **Illegale werken, geen gebouw zijnde** **Illegale bouw kleine bouwwerken < 30m2 of bijbehorende bouwwerken op achtererf**	**laag**

Prioriteiten taakveld "APV en bijzondere wetten"

TAAK	*PRIORITEIT*
Hondenregels Coffeeshops Verboden drankgebruik Natuurlijke behoefte doen Zwerfafval Rijden op het strand Doorgang belemmerende vaartuigen, voertuigen e.d. Dumpingen	hoog
Voorwerpen / stoffen op, aan, boven weg Sluitingstijden Overlast (bromfietsen) Evenementen Hinderlijk gedrag Straatmuzikanten Verkeerd parkeren Overige geluidhinder Vliegeren en kitesurfen Overnachten op of aan de weg Aanbiedgedrag (bedrijfs- en/of huisafval) Parkeerexcessen Vuurwerk Plakken en kladden Vrijhouden stroken strand Gedrag in zee Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen	middel
Bomenverordening Vuur stoken Parkeervergunningen Terrassen Exploitatie openbare inrichting Betaald parkeren Vaartuigen op het strand Kamerverhuur Maken, veranderen van een uitweg Verboden gedrag bij of in gebouwen Standplaatsen Inzameling van geld of goederen Speelgelegenheden Hinderlijk sport en spel	laag

TAAK	*PRIORITEIT*
Verhuren van voorwerpen/dieren op het strand **Onversterkte muziek** **Verbod hinderlijke of gevaarlijke reclame** **Ventverbod** **Wet op de kansspelen** **Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp** **Handel in horecabedrijven** **Nachtregister** **Betreden van plantsoenen e.d.** **Hinderlijk gedrag en verdovende middelen** **Houden van hinderlijke of schadelijke dieren** **Duiven** **Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enzovoort** **Inrichtingen of bedrijven op of aan het strand**	

6 BELEIDSDOELSTELLINGEN

In de voorgaande hoofdstukken zijn de gemeentelijke visie en de uitgangspunten aan de orde gekomen. Ook is gekeken wat de risico's zijn die zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen en is bepaald welke prioriteiten de gemeente Zandvoort in de handhaving stelt. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat de gemeente met het handhavingsbeleid wil bereiken.

6.1 Evaluatie 2012 – 2015

6.1.1 Naleefdoelstellingen

De belangrijkste doelstelling die de gemeente Zandvoort met het handhavingsbeleid 2012 – 2015 wilde bereiken, was het bewerkstelligen van een beter naleefgedrag en het daarmee leveren van een bijdrage aan de achterliggende doelstellingen die met de wetten en regels beoogd worden. Zo was het streven om in 2015 het percentage overtredingen, meldingen en verzoeken om handhavend op te treden op het gebied van afvalstoffen, hondenregels en parkeerexcessen terug te dringen ten opzichte van het peiljaar 2012. De gegevens uit 2012 zouden als zogenaamde nulmeting worden gehanteerd. Daarnaast was het streven om illegaal kappen van bomen en strijdig gebruik van bestemmingen, volgens de bestemmingsplannen te voorkomen of fors te beperken.

Lopende de periode bleek het realistisch om de genoemde gegevens te registreren, te verwerken en te vergelijken. Daarnaast bleek dat van de vastgelegde prioriteiten werd afgeweken door de inzet op andere beleidsvelden. En de capaciteit van de werkeenheid Handhaving in tussen 2012 en 2015 afgenomen.

Toezichthouders van werkeenheid Handhaving geven wel aan dat na intensievere controle op het uitlaten van honden in een bepaalde wijk, het aantal klachten over hondenpoep uit die wijk afnam. Werd het intensievere toezicht gestopt, nam na verloop van tijd het aantal klachten weer toe.

6.1.2 Kwaliteitsdoelstellingen

Kwaliteitsdoelstellingen zeggen iets over de kwaliteit die de gemeente bij de uitvoering van haar taken wil bereiken. De volgende kwaliteitsdoelstellingen werden geformuleerd voor 2012 – 2015:

- Uiterlijk binnen twee weken na het indienen van een handhavingsverzoek worden de bevindingen en het verdere verloop van de afhandeling van het verzoek aan de indiener schriftelijk bekend gemaakt. De procedure is meer omvattend dan destijds geformuleerd. Binnen weken werd de indiener van het handhavingsverzoek van de stand van zaken op de hoogte gebracht. Dit is geborgd in werkafspraken. Binnen de wettelijke termijnen zijn de besluiten op de verzoeken genomen.
- In de beleidsperiode worden 90% van de geplande controles zoals omschreven in het uitvoeringsprogramma, uitgevoerd. Door capaciteitsproblemen en afname van het aantal toezichthouders voor omgevingsvergunningen van drie naar twee, is dit percentage niet gedurende de hele periode gehaald voor het toezicht op omgevingsvergunningen.

Eind 2015 wordt wel conform dit percentage gewerkt en liggen de controlemomenten in afspraken vast. VRK en Omgevingsdienst IJmond hebben wel de afgesproken controles uitgevoerd en in dat opzicht 100% gescoord.

- De gemeentelijke handhaving voldoet in 2015 volgens handhavingsbeleidsplan 2012 – 2015 aan alle kwaliteitseisen voor de handhaving van de fysieke leefomgeving.
  Dat betekent niet alleen het opstellen van handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma's, maar ook de verdere uitwerking waaronder het opstellen van toezichtprotocollen, de afstemming en samenwerking met andere beleidsterreinen en bevoegde organen alsmede het aanpassen van de eigen organisatie (onder andere werkprocessen). Landelijk is de invoering van de kwaliteitseisen niet verder doorgevoerd. Wel zijn de asbesttaken inmiddels over gedragen aan de Omgevingsdienst IJmond en voldoen daarmee aan de landelijke verplichtingen daaromtrent.

6.2 Indicatoren

Om te kunnen meten of bovenstaande doelstellingen zijn bereikt, zijn de volgende – niet limitatieve – indicatoren denkbaar

- Het aantal te controleren vergunningen
- Het aantal uitgevoerde controles en hercontroles
- Het aantal en de aard van de geconstateerde overtredingen
- Het aantal ingediende handhavingsverzoeken en meldingen
- Het aantal bestuursrechtelijke trajecten (bestuursdwang, dwangsom, ingetrokken vergunningen, invorderingsbeschikkingen, enzovoort)
- Het aantal ingediende en (on)gegronde bezwaarschriften
- Het aantal uitgeschreven bestuurlijke strafbeschikkingen, naheffingsaanslagen en overige bekeuringen

De indicatoren zijn echter van meerdere factoren afhankelijk, waardoor afhankelijkheden moeilijk vast te stellen zijn. Een stijging van het aantal vergunningsaanvragen, kan dan bijvoorbeeld het gevolg zijn van verbeterd naleefgedrag, maar ook van economische omstandigheden. Omgekeerd kan een daling van het aantal aanvragen duiden op een slechter naleefgedrag, maar er kan ook sprake zijn van verruiming van mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen. Toch is het goed zich bewust te zijn van verschillen in kentallen en na te gaan of er een afhankelijkheid te bepalen valt bij een concrete actie.

6.3 Doelstellingen 2016 - 2019

6.3.1 Naleefdoelstellingen

APV
Het streven is om te voorkomen dat een stijging optreedt van het percentage overtredingen, meldingen en verzoeken om handhavend op te treden op het gebied van afvalstoffen, hondenregels en parkeerexcessen ten opzichte van het peiljaar 2015. Deze doelstelling oogt wellicht niet ambitieus, maar met de beschikbare capaciteit en inzet op drank en horeca en evenementen, wel realistisch. Als basis worden de gegevens uit de gemeentelijke Melddesk gebruikt.

Wabo
Het terugbrengen van het aantal handhavingsverzoeken op het gebied van de Wabo activiteit bouwen.

6.3.2 Kwaliteitsdoelstellingen

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat de gemeenteraad verplicht zal worden een verordening vast te stellen waarin de VHT criteria voor de eigen gemeente worden vastgelegd. Doelstelling is zodra de plicht ontstaat, deze verordening op te stellen en te implementeren. Periodiek zal worden nagegaan of de bestuursafspraken tussen de gemeente en VRK en gemeente en Omgevingsdienst IJmond ten aanzien van het toezicht en de handhaving zijn nagekomen.

7 NALEEFSTRATEGIE

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de strategieën die de gemeente Zandvoort hanteert om de doelstellingen te bereiken.

In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van de regels, via het nut en de noodzaak er van inzien, tot het bewust overtreden ervan. Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden door consequent te handhaven in de meest brede zin van het woord. Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd, worden samengevat in een naleefstrategie. De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de voorschriften.

Een naleefstrategie bestaat uit vier aparte strategieën

- Preventiestrategie
- Handhavingsstrategie (toezichtstrategie)
- Sanctiestrategie
- Gedoogstrategie

7.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden begaan.
Om spontane naleving mogelijk te maken moeten regels aan twee voorwaarden voldoen:

- regels moeten duidelijk, eenduidig en dus handhaafbaar zijn en
- regels moeten voor iedereen kenbaar zijn

In hoofdstuk 4 zijn al enkele bijdragen genoemd in het voorkomen van overtredingen door voorlichting en communicatie. Toezichthouders van de VRK, gemeente en Omgevingsdienst IJmond lichten tijdens een controlebezoek toe wat zij constateren en tonen zich bereid deel te nemen aan vooroverleg bij nieuwe initiatieven. Het eerder genoemde project "Brandveilig leven" is ook voor een groot deel gebaseerd op voorlichting en zal worden gecontinueerd in de beleidsperiode.

7.1.1 Handhaafbare regelgeving

Veel van de regels die de gemeente Zandvoort moet handhaven zijn wettelijk bepaald. Voorbeelden hiervan zijn de Wabo, de Woningwet, het Bouwbesluit, de Wet milieubeheer en de wet op de ruimtelijke ordening. De gemeente kan de handhaafbaarheid van deze regels echter niet direct beïnvloeden. Gemeenten stellen zelf ook regels vast zoals verordeningen (APV, bouwverordening, bomenverordening, enzovoort), beleid (bijvoorbeeld welstand) en bestemmingsplannen en voorschriften in vergunningen. Hierop kunnen gemeente dus wel invloed uitoefenen.

Regels zijn handhaafbaar wanneer ze voldoen aan een aantal criteria
- Actueel, op basis van geldende wetgeving en beleid
- Eenduidig, op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig
- Controleerbaar, gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten

Met deze criteria voor ogen zal vanuit handhaving in de beleidsperiode actief worden getoetst of nieuw op te stellen regels actueel, eenduidig en controleerbaar – en dus handhaafbaar – zijn.

In hoofdstuk 4 is al genoemd welke inspanningen door of namens de gemeente worden gedaan om voorlichting te geven en overtredingen te voorkomen. Hiermee wordt ook de kenbaarheid van de regelgeving vergroot en kunnen inwoners en ondernemers vragen stellen. Landelijk is de website AIM over het Activiteitenbesluit dusdanig uitgebreid, dat ook de achterliggende milieuvoorschriften kunnen worden geraadpleegd. Ook landelijk is de website “Bouwbesluit” online waarmee op een snelle manier het Bouwbesluit kan worden geraadpleegd.

7.1.2 Kenbare regelgeving

Regels moeten daarnaast voor alle burgers en bedrijven bekend zijn. Niet alleen uit het oogpunt van preventie, maar ook om burgers en bedrijven in de gelegenheid te stellen om zich goed te kunnen informeren. In de beleidsperiode zal de gemeente het gebruik van het instrument communicatie verder intensiveren. De communicatie heeft niet slechts betrekking op nieuwe wet- en regelgeving of beleid, maar ook op uit te voeren handhavingsacties en de resultaten van deze acties. Door actiever te communiceren over de regels, eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en de uit te voeren controles en mogelijke consequenties bij overtredingen, wordt het naleefgedrag naar verwachting positief beïnvloed.

7.2 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht uitoefent. Hoe komt de gemeente er achter dat een overtreding plaatsvindt?
Hoe actief is de gemeente om een overtreding op te sporen?

7.2.1 Algemeen

De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd hangt af van de prioriteit die aan een handhavingstaak is toegekend. In onderstaande tabel staat weergegeven hoe het toezicht op de prioriteiten doorgaans plaatsvindt. Nadrukkelijk wordt hier de term “doorgaans” vermeld, omdat niet alle taken zich lenen voor de toezichtstrategie die uit de prioriteit voortvloeit.

PRIORITEIT	***MATE VAN TOEZICHT***
hoog	Het toezicht op naleving van de regels vindt proactief plaats op basis van een vaste controlefrequentie. Verder wordt actief gezocht naar overtredingen door het uitvoeren van surveillance, waarnemingen ter plaatse en bureaucontroles (advertenties, luchtfoto's)
middel	Het toezicht vindt minder intensief en vooral steekproefsgewijs plaats, dan wel door gebiedsgerichte controles of door surveillance
laag	Er is sprake van passief toezicht. In principe wordt alleen naar aanleiding van handhavingsverzoeken of meldingen toegezien op naleving van de regels

Bij een prioritering van hoog, middel en laag betreft het meer de intensiteit van handhaving waarin onderscheid wordt gemaakt. Hoe hoger de prioriteit, hoe actiever er gehandhaafd wordt. De prioritering is niet bedoeld om een bepaalde volgorde in de handhaving aan te geven. Het is dus niet zo dat eerst de hoge prioriteiten worden gehandhaafd, daarna de prioriteit "middel" en ten slotte de prioriteit "laag". Voorop staat namelijk dat in beginsel op alle prioriteiten gehandhaafd wordt.

Ten gevolge van de beschikbare capaciteit, lukt het veelal niet om bij Wabo- en APV-handhaving consequent programmatisch te handhaven en bijvoorbeeld projectmatig overtredingen op te sporen en te handhaven. Op verzoeken om handhaving (piepsysteem), wordt en moet gehoor gegeven. Meer dan tot dusver zal de komende beleidsperiode toch worden ingezet op programmatisch handhaven. Handhaving is in sommige gevallen dan ook beter aan de overtreder uit te leggen als overtreder ziet dat gelijke gevallen in zijn omgeving ook worden aangepakt.

Indien in Zandvoort echter op alle mogelijke overtredingen van de Wabo toezicht zou worden gehouden en in voorkomende gevallen handhavend zou worden opgetreden, dan zou dat een aanzienlijke toename van het aantal handhaafzaken tot gevolg hebben. Daarvoor is de capaciteit in Zandvoort zeker niet toereikend. Met de in de "businesscase Wabo" genoemde 1.10 full time equivalent voor zowel het Wabo toezicht als het handhavend optreden, is dat vrijwel onmogelijk. Daarnaast zal hoe dan ook aan een (gegrond) verzoek tot handhaving van derden gevolg gegeven moeten worden. Er zal dus geen sprake zijn van "of-of", maar van "en-en", waardoor zeker ook keuzes gemaakt zullen moeten worden wat van jaar tot jaar – binnen de beperkte capaciteit – programmatisch aangepakt zal kunnen worden.

Zandvoort gaat voor haar toezicht uit van een “basisniveau”. Het “basisniveau” geldt altijd. Naast het basisniveau gelden de bestuurlijke prioriteiten die voortvloeien uit de risicoanalyse. Als “basisniveau” wordt aangehouden dat

a) Minimaal één controle ter plekke wordt uitgevoerd nadat het bestuursorgaan een vergunning heeft verleend of een melding in ontvangst heeft genomen of bekend is met de start van de activiteit
b) Klachten, signalen en een verzoek tot handhaving van derden (intern en extern) worden in principe actief opgepakt
c) Periodiek worden in geselecteerde gebieden thema- en gebiedsgerichte controles uitgevoerd om na te gaan of er in strijd met de regelgeving activiteiten plaatsvinden dan wel hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld het opsporen van illegale bouw, bouwwerken in strijd met het Bouwbesluit, de bouwverordening, bestemmingsplannen of de Wet milieubeheer)
d) Tegen bedrijven, personen en instellingen die handelen zonder of in strijd met de betreffende regelgeving wordt in overeenstemming met de geldende sanctiestrategie opgetreden
e) Gedogen is alleen bij hoge uitzondering mogelijk. Daarbij geldt dat een gedoogbeslissing altijd expliciet, gemotiveerd en tijdgebonden door het college wordt genomen. Stilzwijgend gedogen is daarmee uitgesloten

7.2.2 Integraal toezicht

Uitgangspunt voor de uitvoering van de handhaving in Zandvoort is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van het toezicht en handhaving. Waar dat mogelijk en praktisch is zullen dus toezichthouders vanuit verschillende disciplines (milieu, politie, brandveiligheid, bouwen, enzovoort) gezamenlijke controles uitvoeren. Ook zal waar dit mogelijk is contact worden gezocht met andere toezichthoudende instanties (Provincie, Hoogheemraadschap, Waterschap en de landelijke Inspectiediensten) om de controlebezoeken zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen.

Er zijn nauwe contacten met de toezichthouders van “Hoogheemraadschap Rijnland”.
Zo wordt gezamenlijk een strandschouw gehouden. Het beleid van Rijnland valt buiten de regelbevoegdheid van de gemeente. Plantoetsers van de gemeente toetsen niet aan de “Keur van het Hoogheemraadschap”, maar zijn wel alert op eventuele knelpunten met het Keur en wijzen de aanvrager daar zo veel mogelijk op.

Voor de ondernemers zullen integrale controles tot een verminderde toezichtlast leiden doordat minder bezoeken aan diens bedrijf of inrichting worden gebracht. Voor de medewerkers hebben de integrale controles als voordeel dat zij vanuit hun verschillende achtergrond elkaars vakgebied of dat van andere bestuursorganen beter leren kennen. Hierdoor zijn zij bij de uitvoering van hun eigen controles beter in staat om een oog- en oorfunctie voor elkaar te vervullen.

Met de integrale aanpak wordt ook tegemoet gekomen aan de ambities die de gemeente heeft in het kader van de verbetering van de dienstverlening. Eveneens wordt hiermee tegemoet gekomen aan de eisen die in de Wabo aan het toezicht worden gesteld.

De Wabo schrijft onder meer voor dat het bestuursorgaan zijn controles moet afstemmen en coördineren om te voorkomen dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders (bijvoorbeeld Provincie en Waterschap) onwetend van elkaar bedrijven bezoeken. Er zijn vier vormen van integraal toezicht denkbaar, te weten:

- Controleren met elkaar (vanuit de verschillende taakvelden, bijvoorbeeld milieu, bouwen en brandveiligheid) wordt gezamenlijk een integrale controle uitgevoerd. Deze vorm is toepasbaar in situaties die complexer zijn of een hoge bestuurlijke prioriteit hebben)
- Controleren na elkaar (verschillende toezichthouders voeren een controle uit en omdat deze controles plaatsvinden over een relatief langere periode, heeft deze aanpak een sterk preventieve werking. De toezichtlast gaat hiermee echter niet omlaag)
- Controleren voor elkaar (hierbij wordt de integrale controle van de taakvelden door één toezichthouder of handhaver uitgevoerd. Deze vorm wordt vooral gebruikt in situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit)
- Signaleren voor elkaar (aspectcontrole door één toezichthouder. Deze toezichthouder neemt dan tijdens de controle aspecten van de andere beleidsvelden of van andere bestuursorganen mee – al dan niet aan de hand van een checklist – de zogenaamde oog- en oorfunctie. Als er wordt waargenomen dat er op het gebied van de andere beleidsterreinen of bij bestuursorganen iets mis is, dan worden collega's of het andere bestuursorgaan geïnformeerd)

Welke vorm van integraal toezicht gehanteerd wordt, hangt sterk af van de situatie van de burger of het bedrijf. Hierbij wordt echter aangesloten bij de nieuwe omgevingsvergunning. Bij een enkelvoudige omgevingsvergunning (bijvoorbeeld voor de bouw van een dakkapel), zal de toezichthouder of handhaver vanuit zijn vakgebied een controle uitvoeren waarbij hij zowel een oog als oorfunctie heeft voor de andere beleidsvelden heeft. Bij een meervoudige omgevingsvergunning (bijvoorbeeld voor de activiteiten milieu en brandveilig gebruik), zullen de momenten van toezicht waar mogelijk gecoördineerd worden in één bezoek waardoor de belasting voor het bedrijf tot een minimum beperkt wordt. Indien gecoördineerd toezicht niet mogelijk is, zullen de controles vanuit de verschillende vakgebieden worden uitgevoerd. Schematisch zien de vier vormen van integraal toezicht er als volgt uit:

SITUATIE	WIJZE VAN TOEZICHT	VORM VAN INTEGRALITEIT
Enkelvoudige omgevingsvergunning	Toezicht door het betreffende taakveld	Signaleren voor elkaar
Meervoudig omgevingsvergunning	Gecoördineerd toezicht met meerdere toezichthouders -- Toezicht door betreffende taakvelden (over langere tijd)	Controleren met elkaar -- Controleren na elkaar (met signaal-functie voor andere taakvelden)

7.2.3 Bestuurlijke prioriteiten

Bestuurlijke prioriteiten worden jaarlijks bepaald en uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Prioriteiten kunnen zowel betrekking hebben op gebieden (wijken, straten), thema's of branches. Vervolgens worden deze vertaald in een jaarplan waarin ook de bestuurlijke prioriteiten en de benodigde capaciteit zijn vastgelegd.

7.2.4 Eisen aan de uitvoering

Het is van belang dat voor de toezichts- en handhavingstaken voor ieder beleidsveld dezelfde procedures gelden. Hiermee wordt bereikt dat de procedures consistent zijn.

Uitgangspunten hierbij zijn dat
- iedere controle schriftelijk wordt vastgelegd
- iedere waargenomen overtreding aan de overtreder schriftelijk wordt gemeld
- aan iedere overtreding een begunstigingstermijn wordt verbonden
- na afloop van de begunstigingstermijn een nacontrole plaatsvindt
- aan de overtreder wordt aangegeven wat de eventuele sanctie is, indien de tekortkoming niet wordt opgeheven

De resultaten van iedere controle worden vastgelegd in een handhavingsdossier. Er worden twee soorten controles onderscheiden, namelijk preventieve- en repressieve controles. Preventieve controles vinden plaats tot en met de eerste aanschrijving en de daaraan verbonden hercontrole. Er zijn verschillende typen preventieve controles te onderscheiden.

TYPE PREVENTIEVE CONTROLE	
Volledige controle	Een volledige controle is een controle waarbij een object op iedere bepaling van de betreffende regelgeving integraal wordt gecontroleerd. Een volledige controle kan uit meerdere deelcontroles bestaan
Deelcontrole	Een deelcontrole is een controle waarbij een deel van de bepalingen van de betreffende regelgeving wordt gecontroleerd. Dit kan ook een her- of nacontrole betreffen
Themacontrole	Een themacontrole is een planmatige controle waarbij een object of inrichting of gebied op een specifiek onderdeel of onderwerp wordt gecontroleerd
Opleveringscontrole	Een opleveringscontrole is een controle van een object of inrichting nadat de vergunning is verleend

Thema- en gebiedsgerichte controle	Thema- en gebiedsgerichte controle betreft een controle erop gericht in een bepaald gebied informatie te verzamelen over gebruik, wijzigingen van gebouwen en dergelijke. Daarnaast kan dit type controle ook een inventariserend karakter hebben (bijvoorbeeld het inventariseren van bedrijven.) De bevindingen kunnen leiden tot het uitvoeren van repressieve controles

Bij een controle na de verlening van een vergunning of ontvangst van een melding en bij het uitvoeren van controles, wordt in principe gebruik gemaakt van checklists voor de grotere bouwwerken. Bij kleine bouwwerken schiet een checklist zijn doel voorbij, maar vindt er wel een registratie van de bevindingen plaats.

Handhavend optreden
Indien een tekortkoming bij een controle is vastgesteld, vindt de afwikkeling overeenkomstig de sanctiestrategie plaats zoals deze hierna wordt beschreven. De fase van de preventie (toezicht) stopt na de eerste aanschrijving en de daaraan verbonden hercontrole en daarna wordt de fase van repressie (sanctioneren) ingezet.

Voorlichting en communicatie
Zoals al eerder is aangegeven zijn toezicht en handhaving niet de enige instrumenten die worden ingezet om naleving van regels te vergroten. Het belang van een goede communicatie met en voorlichting aan de betrokken doelgroepen is onderkend. Beoogd wordt met deze instrumenten een spontaan naleefgedrag te stimuleren. Kennis overdragen is hierbij een belangrijk punt waarbij de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven wordt gestimuleerd.
Dit leidt er toe dat men er zich meer van bewust is aan welke regels moet worden voldaan.
Dit alles vanuit de gedachte dat hiermee een verdere vermindering van de toezichtlast kan worden gerealiseerd. Aan de voorlichting wordt daarom structureel aandacht besteed.
Communicatie over toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten voor publiek en bestuur, vindt tenminste eenmaal per jaar plaats. Dit geschiedt door middel van een jaarverslag.

Oplossingsgerichte aanpak
Bij constatering van een overtreding van Wabo of Bouwbesluit, zal een legalisatieonderzoek worden uitgevoerd om na te gaan in hoeverre het bouwwerk of gebruik alsnog vergund kan worden.
Denkbaar is dat niet aan de prestatie-eis van het Bouwbesluit wordt voldaan, maar wel sprake is van een veilig, bruikbaar, gezond of duurzaam bouwwerk. Er wordt als het ware voldaan aan de achterliggende gedachte van de eis. Indien voldoende aannemelijk gemaakt, kan de oplossing worden toegestaan in de vorm van een zogenaamde gelijkwaardige oplossing. Het Bouwbesluit 2012 biedt hiertoe de mogelijkheid. Voor zover het brandveiligheid betreft wordt steeds VRK om advies gevraagd. Het college staat open voor de mogelijkheden die het Bouwbesluit hierover biedt.

Wettelijke rapportageverplichting
In het Besluit omgevingsrecht is bepaald dat burgemeester en wethouders vooraf bekend maken op welke wijze en met welke intensiteit het toezicht op de voorschriften die zijn gegeven bij of krachtens de Woningwet, plaatsvindt. In deze wettelijk verplichte rapportages (uitvoeringsplannen) vermeldt het college of de beleidsvoornemens zijn gerealiseerd.
Ook wordt aangegeven in hoeverre het beleid is gerealiseerd en gaat het college in op de

effectiviteit van de uitgevoerde activiteiten afgezet tegen de gestelde doelen. Hierbij vermeldt het college eveneens welke prioriteiten zijn gesteld en welke toezichtstrategie wordt gevolgd ten aanzien van de uitgevoerde controles.

Kwaliteit en integriteit toezichthouders
Het wordt van belang geacht dat de kwaliteit van uitgevoerde werkzaamheden op een hoog niveau plaatsvindt. Hiertoe wordt periodiek (tenminste eenmaal per jaar) de deskundigheid van de toezichthouders door een leidinggevende beoordeeld. Kortweg behelst dit, dat de handhavers aan de competenties uit het opgestelde functieprofiel voldoen. Bij de uitvoering van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving is overigens een scheiding op persoonsniveau een vereiste.

De gemeente Zandvoort heeft deze scheiding uitgevoerd om op die wijze geloofwaardige handhaving mogelijk te maken. Bij deze functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving is regelmatig contact tussen beide disciplines nodig. Hierdoor is het uitwisselen van informatie, onder meer door het gezamenlijk uitvoeren van bijvoorbeeld het afschouwen of periodiek overleg naar aanleiding van aanvragen om vergunning, gewaarborgd.

In de volgende paragrafen worden voor de belangrijkste handhavingstaken de strategie van toezicht beschreven die Zandvoort hanteert om de door haar gestelde doelen te bereiken. De exacte invulling van de controlefrequenties en dergelijke worden uitgewerkt in het uitvoeringsplan. Toezicht vindt onder andere plaats op vergunningen en ontheffingen die verleend zijn in het kader van projecten en naar aanleiding van handhavingsverzoeken en/of meldingen.

7.2.5 Taakveld bouwen en ruimtelijke ordening

In deze paragraaf wordt de toezichtstrategie op hoofdlijnen voor het taakveld “bouwen en ruimtelijke ordening” beschreven. De exacte invulling van de diverse toezichtstaken in relatie tot het aantal beschikbare uren (frequentie, objecten, planning en dergelijke) is te vinden in het uitvoeringsplan.

7.2.5.1 Toezicht op omgevingsvergunning voor activiteit bouwen

Bouwtoezicht is gekoppeld aan vergunningen. De uitvoering overeenkomstig de vergunning is dan uiteraard het doel. Een bouwwerk dient tijdens de bouw op een aantal essentiële punten beoordeeld te worden om een volledig beeld te kunnen krijgen van de kwaliteit en de bouwwijze. Als bijvoorbeeld de wapening van een constructie niet wordt gecontroleerd kan later niet meer worden beoordeeld of het bouwwerk op dat punt wel aan de voorschriften voldoet. Nu is het echter niet efficiënt en daarnaast praktisch onmogelijk om elk bouwwerk op elk moment in de bouw te controleren. Daartoe ontbreken kortweg de mogelijkheden qua capaciteit van het handhavingsapparaat. Het toezicht richt zich dan ook op de cruciale momenten in het bouwproces.

Tijdens de bouw worden een aantal toezichtmomenten onderscheiden, waarbij aangetekend wordt dat een toezichtmoment kan noodzaken tot meerdere bezoeken. De momenten van toezicht kunnen als volgt worden onderscheiden:

1. Aanloop
2. Onderbouw
3. Bovenbouw (staalconstructie, betonskelet, wanden, verdiepingsvloeren)
4. Gevel / dak
5. Afbouw
6. Oplevering

Het aantal gedefinieerde toezichtmomenten behoeft niet altijd ook te worden aangehouden. Bij kleinere projecten kan een selectie worden gemaakt. Bij grotere projecten kan een vastgelegd toezichtmoment tot meerdere bezoeken noodzaken. Het uitgangspunt bij het uitvoeren van het bouwtoezicht in Zandvoort is dat alle verleende vergunningen, hoe bescheiden van omvang ook, worden gecontroleerd.
In al deze gevallen zal in ieder geval de opleveringscontrole worden uitgevoerd.
Deze opleveringscontrole is ook een juridisch belangrijk moment omdat daarmee de werking van de vergunning eindigt en het bouwwerk een bestaand bouwwerk is geworden.

Controlebezoeken en eventueel daaruit komende acties worden vastgelegd. Van geval tot geval wordt gekeken of het zinvol is om gebruik te maken van het “landelijke Integraal toezichtprotocol”. Bij grotere bouwplannen kan dit een meerwaarde zijn in efficiëntie en registratie.

Sinds enkele jaren vindt landelijk een discussie plaats over het invoeren van een privaat stelsel voor de “Bouwbesluittoets” en het “privaat toezicht”. Doel van de minister is het verhogen van de kwaliteit en het meer neerleggen van de verantwoordelijkheden bij de ontwerper en aannemer.
Praktisch komt het er op neer dat bij de vergunningaanvraag een certificaat wordt ingediend van een gecertificeerd bureau, waarin wordt verklaard dat het plan voldoet aan het Bouwbesluit. Tijdens de bouw wordt toezicht gehouden door een gecertificeerd bureau of gecertificeerde aannemer die verklaart dat het bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit voldoet.
In mei 2015 heeft de Ministerraad ingestemd met een wetsvoorstel voor aanpassing van het stelsel. Op het moment van het schrijven van dit beleidsplan heeft de tweede kamer echter nog geen besluit genomen. De invoering zal naar verwachting in twee fasen gebeuren. Als eerste zal de toetsing en het toezicht op eenvoudige nieuwbouw en serie matige verbouw onder het nieuwe stelsel vallen. De invoering van deze fase wordt verwacht per 1 januari 2017. De overige categorieën bouwwerken volgen later.

Wat de gevolgen zijn voor de in te zetten capaciteit voor toezicht en handhaving zijn nog niet precies in te schatten. Het toezicht op de bouwtechnische uitvoering komt te vervallen. Daarvoor in de plaats zal het toezicht bestaan uit de check op toepassing van het juiste kwaliteitsborgingsinstrument, de check op de aanwezigheid van de juiste Kwaliteitsborger, de check op de verklaring dat het bouwwerk conform het Bouwbesluit is gebouwd en de ontvankelijkheid van het zogenaamde asbuilt dossier.

Bij grote bouwwerken waar regelmatig toezicht wordt gehouden op de uitvoering conform goedgekeurde tekeningen en berekeningen, zal dit tot een tijdsbesparing in het toezicht leiden. Dergelijke grote bouwwerken zijn in Zandvoort echter niet alledaags. Het toezicht bij

grote bouwplannen als "Louis Davidscarre" en "Sophiaweg" is bovendien de afgelopen jaren uitbesteed, omdat de eigen capaciteit een dergelijke tijdsbelasting niet toeliet. Hier zal dus de vrij komende tijd klein zijn. Te meer daar uitbesteden dan niet meer voor de hand ligt, maar de toezichthouders wel voor de andere aspecten van de bouw benaderd zullen worden waar tot dusver de ingehuurde toezichthouder als aanspreekpunt fungeerde.
Bij de kleine bouwwerken waar tot dusver door prioriteitstelling niet of nauwelijks op het Bouwbesluit in het werk werd gecontroleerd, neemt de druk toe door het moeten toetsen van bovengenoemde plichten die uit het certificaat voortvloeien. De kleinere bouwwerken, waaronder strandpaviljoens, zijn in Zandvoort in de meerderheid.

Handhavingszaken bij nieuwbouw hebben in de Zandvoortse praktijk vrijwel steeds betrekking op het uitvoeren van werkzaamheden die niet vergund zijn en de daaruit voortvloeiende complicaties met het bestemmingsplan. Deze werkzaamheden vallen niet onder het private stelsel. En voor alle duidelijkheid: het toezicht op de naleving van het Bouwbesluit wordt geprivatiseerd en niet handhaving.

7.2.5.2 Toezicht op omgevingsvergunning voor activiteit aanleggen, Flora en Fauna en Natura 2000

In een aantal bestemmingsplannen zijn voorschriften opgenomen waarin staat dat voor bepaalde werken of werkzaamheden een (aanleg)vergunning is vereist. Hierbij kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan het egaliseren, ophogen of afgraven van grond.
In het geval een omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen is verleend, dient erop te worden toegezien dat de werkzaamheden conform de vergunning worden uitgevoerd.
Uitgangspunt is dat op iedere afgegeven vergunning voor de activiteit aanleggen in Zandvoort toezicht wordt gehouden. Het aantal controles dat wordt uitgevoerd hangt af van de complexiteit van de vergunning.

Daar waar de activiteiten "Flora en Fauna" en de "Natuurbeschermingswet" zijn "aangehaakt" bij de omgevingsvergunning, zullen de toezichthouders en handhavingsjuristen het contact onderhouden met "Gedeputeerde Staten" respectievelijk de "Dienst voor ondernemend Nederland" om hun kennis en ervaring bij de besluitvorming te betrekken.
Met de inwerkingtreding van de "Natuurwet" de komende jaren, zal het aantal gevallen waarbij de gemeente Zandvoort bevoegd gezag is, toenemen. Dit zal resulteren in een hoger aantal vergunningsaanvragen om toezicht op te houden en indien nodig op te handhaven.

7.2.5.3 Toezicht op omgevingsvergunning voor activiteit monumenten

Vanuit de Wabo, de monumentenwet 1988 en de monumentenverordening geldt de verplichting dat een vergunning voor de activiteit monumenten is vereist indien wijzigingen worden aangebracht in, aan, op en/of nabij een (gemeentelijk) monument. In het geval een omgevingsvergunning voor de activiteit "monumenten" is verleend, dient erop toegezien te worden dat de werkzaamheden overeenkomstig deze vergunning worden uitgevoerd.
De gemeente Zandvoort houdt op iedere verleende omgevingsvergunning voor de activiteit "monumenten", toezicht. Het aantal controles dat wordt uitgevoerd hangt echter af van de complexiteit van de vergunning.

7.2.5.4 Toezicht op illegale bouw, sloop, aanleg en strijdig gebruik

De controle op illegale bouw, sloop. aanleg en strijdig gebruik vormt een wezenlijk onderdeel van het bouw- en woningtoezicht. De gemeente voert actief toezicht op deze taken met als doel illegale situaties te voorkomen en bestaande illegale praktijken planmatig aan te pakken en op te lossen. Dit geldt zowel voor het buitengebied alsmede voor het bebouwde gebied in de gemeente.
De controles worden hierbij planmatig uitgevoerd. Planmatig betekent dat de controles conform een vooraf vastgestelde frequentie per gebied worden uitgevoerd.

Teneinde illegale bouwwerken, illegale sloopactiviteiten, illegale aanlegactiviteiten of illegaal gebruik op te sporen of te controleren, zal tenminste eenmaal per jaar door middel van het planmatig uitvoeren van thema- en gebiedsgerichte controles binnen en buiten de bebouwde kom, worden gecontroleerd of er sprake is van een illegale situatie in relatie tot de Wabo, de bouwverordening, de welstandeisen en de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen).
Eén en ander uiteraard voor zover de overtredingen met thema- en gebiedsgerichte controles kunnen worden vastgesteld. In het kader van het toezicht wordt hoge prioriteit toegekend aan het opsporen van: illegaal gebruik van gebouwen of percelen gelegen in het centrum/woongebieden en in het buitengebied het illegaal gebruik van bouwwerken of bestemmingen.

Daarnaast wordt aan de hand van de ingediende klachten of signalen eveneens inzicht verkregen in bouwactiviteiten die plaatsvinden of hebben gevonden in strijd met de vigerende regelgeving. Voorts zal veel aandacht worden besteed aan de voorlichting en instructie voorafgaand aan en tijdens de vergunningprocedure, opdat de aanvrager van de vergunning goed weet aan welke zaken aandacht moet worden besteed. Hiermee kan en zal veel repressief optreden worden voorkomen.

7.2.5.5 Toezicht op vergunningvrije bouwwerken

Met de inwerkingtreding van de Wabo zijn de regels voor het vergunningvrij bouwen verder verruimd. Hoewel voor een groot aantal bouwwerken niet langer een vergunning hoeft te worden aangevraagd, betekent dit niet dat het bouwwerk niet aan de daarvoor geldende regelgeving moet voldoen. De gemeente Zandvoort voert het toezicht op vergunningvrije bouwwerken uit door gebiedsgerichte controles uit te voeren. Praktisch gezien betreffen dit kleine bouwwerken waaraan relatief weinig te controleren is. Daarentegen blijken de vergunningsvrije bouwwerken met enige regelmaat aanleiding te zijn voor burenruzies, waardoor de gemeente erbij betrokken raakt als eigenaren proberen via de gemeente hun private geschil te beslechten.

7.2.5.6 Toezicht op bestaande bouw

Het toezicht op de bestaande bouw vindt zijn grondslag in de Woningwet. Dit toezicht is meestal niet gebonden aan vergunningen of expliciete wettelijke voorschriften. Het zijn overwegend “haal” overtredingen, dat wil zeggen dat de overtredingen alleen worden geconstateerd als de gemeente ook daadwerkelijk daarnaar op zoek gaat. Dit betekent veelal een aanzienlijke inzet van het personeel.

Uit de risicoanalyse is gebleken dat het toezicht op bestaande bouw geen hoge prioriteit haalt. Omdat de wettelijke voorschriften met betrekking tot de bestaande bouw rechtstreeks voor de eigenaren van gebouwen verbindend zijn, hebben zij zelf de verantwoordelijkheid om aan deze regelgeving te voldoen. De gemeente Zandvoort voert daarom geen actief toezicht uit op bestaande gebouwen, maar onderneemt enkel actie nadat geklaagd is of omdat bepaalde gebreken geconstateerd zijn die vragen om actie.

7.2.5.7 Handhavingsverzoeken, meldingen bouwen en ruimtelijke ordening

Er komen bij de gemeente regelmatig schriftelijke verzoeken binnen om handhavend op te treden tegen illegale bouw of gebruik in strijd met het bestemmingsplan. De gemeente Zandvoort neemt handhavingsverzoeken altijd in behandeling. Door de handhaver wordt meestal een controle ter plaatse uitgevoerd waarbij hij kijkt of in strijd met de wet- en regelgeving is gehandeld. Na de controle volgt een beslissing of het verzoek al dan niet wordt ingewilligd. Indien een geconstateerde overtreding niet kan worden gelegaliseerd, wordt er in beginsel handhavend opgetreden. Ook indien een illegale situatie wordt gemeld door een niet-belanghebbende, zoals een collega van een andere afdeling of een andere dienst, wordt meestal ter plaatse gecontroleerd of er sprake is van een overtreding.

Vanaf 2014 ervaren de klachtencoördinator en de medewerkers van de werkeenheid Omgevingsvergunningen tijdens de telefonische spreekuren, een toename van vragen en klachten over onrechtmatig gebruik van gebouwen voor recreatieve verhuur. In veel gevallen betreft het een woning die geheel is verbouwd tot recreatieappartementen. Buren ervaren overlast door intensief gebruik van de voormalige woning, gebrekkige geluidwerendheid en lawaai in de avond en nacht.
Over de periode 10-10-2014 t/m 10-10-2015 zijn er 21 meldingen in behandeling genomen die handelden over illegale toeristische verhuur. Daarnaast zijn 2 keer collegevragen en drie keer raadsvragen geweest over dit onderwerp in deze periode. Dit bedraagt ongeveer 30% van het totaal aantal meldingen in genoemde periode.
Los van het bouwtoezicht op vergunningen is dit een aanzienlijk percentage. Zandvoort onderscheidt zich hier van vele andere gemeenten van gelijke omvang.

Mocht college besluiten aan dit onderwerp meer aandacht te schenken, en daarmee het bestaande beleid te herzien, dan zal daar meer capaciteit voor moeten worden vrijgemaakt. Meer inzet op dit onderwerp zal ook weer betekenen dat er extra werk gegenereerd wordt voor andere werkvelden.
Denk aan handhavingstrajecten, bezwaar en beroep, bestuurlijke vragen en media aandacht. Op langere termijn kan het ook tot een vermindering van de benodigde inzet leiden, als bij inwoners en ondernemers bekend raakt dat de gemeente optreedt en doorpakt.

Waar geen sprake is van een parkeerregime, leidt het intensievere gebruik van voormalige woningen ook tot parkeeroverlast. Dit tast serieus het leefklimaat aan in buurten en leidt tot oneerlijke concurrentie met degenen die wel legaal verhuren. Doordat de gebouwen zonder vergunning verbouwd zijn, heeft er geen toets aan of toezicht op de brandveiligheid plaatsgevonden. Kijkend naar de gevolgen en de aantallen, zal hier voor de komende jaren in opsporing, toezicht en handhaving zeker tijd voor moeten worden gereserveerd. Een meer programmatische aanpak van dit fenomeen, leidt tot een gelijke aanpak van vergelijkbare overtreders en zal een afschrikkend effect hebben. Het college en de gemeenteraad staan zeker positief tegenover uitbreiding van het aantal overnachtingsplaatsen, maar wel binnen de randvoorwaarden van het bestemmingsplan, de visie op verblijfsaccommodaties en het

Bouwbesluit.

Ruimtelijke ordening
Het is noodzakelijk dat een bestemmingsplan een compleet inzicht biedt in de bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen het betreffende plangebied. Het bestemmingsplan is het juridische toetsingskader dat bindend is voor de burger en overheid en geeft aan wat de gewenste planologische situatie voor het plangebied is. Deze situatie kan gaandeweg de planperiode wijzigen, bijvoorbeeld door veranderd stedenbouwkundig inzicht, functiewijziging en/of veranderingen in gebruik. Ook ruimtelijke ontwikkelingen en vernieuwing van onder andere ruimtelijk, economisch, verkeerskundig en milieubeleid dragen bij aan de veroudering van geldende bestemmingsplannen.

Om deze redenen dienen gemeenten de bestemmingsplannen eens in de tien jaar te herzien en voorafgaand daaraan dient er een retrospectieve toets plaats te vinden. Een dergelijke toets geeft aan welke situaties in bouw en gebruik er bestaan die niet in overeenstemming zijn met de vigerende bestemmingsplannen. In de retrospectieve toets wordt aangegeven in welke situaties de bestemming wordt gekozen gelijk aan de oude bestemming en in welke situaties een nieuwe bestemming wordt gegeven (positief bestemmen), waarmee de strijdige situatie wordt gelegaliseerd. Daarnaast wordt, indien van toepassing, aangegeven wanneer een strijdige situatie onder het overgangsrecht wordt gebracht. De gevallen die niet te legaliseren zijn, dienen dus in beginsel gehandhaafd te worden.

7.2.6 Taakveld Brandveiligheid

In het tot dusver gehanteerde systeem voor brandveiligheidscontroles worden alle gebouwen die een gebruiksvergunning, een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik of een gebruiksmelding hebben, periodiek gecontroleerd door de toezichthouders van de VRK.
Na drie enkelvoudige controles volgt een meervoudige (bouwkundige) controle.

De VRK hanteert activiteitenplannen om de brandpreventiecontroles jaarlijks te plannen en legt deze jaarlijks voor aan de gemeenten. De taakverdeling is vastgelegd in bestuursafspraken tussen de gemeente en de VRK. Ervaring van de VRK leert dat deze werkwijze van de brandveiligheidscontroles weliswaar tot een goed brandveiligheidsniveau leidt, maar niet optimaal efficiënt is. De huidige methode stimuleert de gebouweigenaren / gebruikers onvoldoende om de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid in te vullen. Deze constateringen zijn aanleiding geweest om te zoeken naar mogelijkheden van andere manieren van controleren.

In de nieuwe systematiek worden de enkelvoudige controles vervangen door zelfcontroles en door signalen vanuit de oog- en oorfunctie van andere inspecteurs. Bij de zelfcontrole voert de gebouweigenaar / gebruiker aan de hand van een (digitale) vragenlijst zijn eigen brandveiligheidscontrole uit. Tijdens integrale controles zijn collega-inspecteurs van gemeenten en de omgevingsdienst ogen en oren voor de brandweer en zij kunnen aangeven dat een controle door de brandweer gewenst is.

Met steekproefcontroles wordt het naleefgedrag van de beheerder / ondernemer beoordeeld. Het goed en waarheidsgetrouw uitvoeren van de zelfcontrole leidt tot beloning in de vorm van een kleine kans op een steekproefcontrole. Het slecht of niet uitvoeren van een zelfcontrole leidt tot een hoge kans op een steekproefcontrole. Het systeem van zelfcontrole en steekproefcontrole moet leiden tot een stimulans om het naleefgedrag te verbeteren.

Daarnaast kunnen ook op basis van signalen steekproefcontroles worden uitgevoerd. Doordat met het invoeren van de nieuwe controlesystematiek de inspanningen van de brandweer verschuiven ontstaat ruimte voor themacontroles. Landelijke ontwikkelingen of behoefte van de gemeente kunnen leiden tot het doen van integrale themacontroles. Dit zijn programmatische integrale inspecties op een bepaald thema of op bepaald type bouwwerk. Ook nieuw is de interventiecontrole. Een interventiecontrole vindt plaats op basis van een geconstateerde tekortkoming. Dit kan na terugkoppeling van een zelfcontrole of een steekproefcontrole maar ook op basis van een klacht of signaal van een inspecteur van de gemeente of omgevingsdienst of een signaal vanuit de maatschappij. De gemeente, omgevingsdienst en VRK werken hierin nadrukkelijk samen.

Wat niet in vorm zal veranderen zijn de meervoudige controles. Het gaat hierbij om met name bouwkundige en installatietechnische controles waarvoor specialistische kennis noodzakelijk is. Tevens worden bij deze controles ook het gebruik en de aspecten in relatie tot de repressieve inzet geïnspecteerd. Voor de beheerder of gebouweigenaar betekent de nieuwe systematiek een vermindering van de controledruk: de gebruiker kan enerzijds een brandveiligheidscontrole uitvoeren op het moment dat het hem uitkomt en eventuele defecten en/of tekortkomingen dan tijdig signaleren en verhelpen.
Beter naleefgedrag leidt tot minder onnodige overtredingen, omdat gebouwbeheerders en gebouweigenaren door zelfcontrole eventuele manco’s in brandveiligheid ontdekken en dan adequate maatregelen kunnen treffen. Anderzijds zal door de invulling van zowel de oog als oorfunctie de beheerder minder vaak worden gecontroleerd. De verwachting is dan dat uiteindelijk het niveau van brandveiligheid wordt verhoogd als gevolg van het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van de beheerders.

Daarnaast worden door steekproefsgewijze steekproefcontroles en meervoudige controles (uitgebreide controles) de vinger goed aan de pols gehouden. Met interventiecontroles en op basis van signaaltoezicht is het mogelijk om door te pakken als het echt nodig is. Het college heeft op 17 juni 2015 met het voorstel van VRK om de controlesystematiek in te voeren ingestemd. VRK heeft aangegeven begin 2016 met de nieuwe controlesystematiek te starten.

7.2.6.1 Opleveringscontroles brandveiligheid

Nadat een omgevingsvergunning voor de activiteit brandveilig gebruik is verstrekt of een gebruiksmelding is ingediend, dient een opleveringscontrole uitgevoerd te worden.
Tijdens deze controle worden de voorschriften uit de vergunning extra bekeken. Bij een meldingplichtig bedrijf wordt gekeken of alle activiteiten zijn gemeld. De Brandweer voert een opleveringscontrole uit bij elke verstrekte omgevingsvergunning voor de activiteit brandveilig gebruik en bij elke indiende gebruiksmelding.

7.2.7 Taakveld APV en bijzondere wetten

In deze paragraaf wordt de toezichtstrategie voor het taakveld APV en bijzondere wetten (openbare ruimte) beschreven. Het toezicht in de openbare ruimte kenmerkt zich door de grote diversiteit aan handhavingstaken. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de plaats waar de overtredingen plaatsvinden.

Een deel van de overtredingen in de openbare ruimte vindt plaats in het “vrije veld”.

Een ander deel is verbonden aan een vaste locatie en/of een verleende vergunning.
De “vrije veld” overtredingen zijn overtredingen die niet zijn gebonden aan een gebouw of locatie en die “vrij” plaatsvinden in het openbaar gebied. Deze overtredingen kunnen alleen met regelmatige surveillance worden opgespoord. Het opsporen van overtredingen op vaste locaties kan met een meer gericht toezicht plaatsvinden. Hieronder worden de belangrijkste toezichtvormen voor de openbare ruimte nader toegelicht.

7.2.7.1 Gebiedsgerichte surveillance

De belangrijkste toezichtvorm in de openbare ruimte betreft de zogenaamde gebiedsgerichte surveillance. Bij deze toezichtvorm worden een of meerdere keren per dag surveillance uitgevoerd. Tijdens de surveillance letten de toezichthouders vooral op onderwerpen uit de APV of de Afvalstoffenverordening die in de risicoanalyse een hoge of gemiddelde prioriteit hebben zoals parkeerexcessen, hondenoverlast, wildplakken, het aanbieden van huis- en bedrijfsafval, enzovoort. In de surveillance nemen de toezichthouders ook de meldingen, klachten en/of handhavingsverzoeken mee.

7.2.7.2 Speerpuntenacties

Een aantal onderwerpen uit de APV en de Afvalstoffenverordening leent zich goed voor een projectmatige aanpak, bijvoorbeeld de handhaving van parkeerexcessen. De overlast die zich hierbij voordoet is sterk seizoensgebonden. Daarnaast kunnen bepaalde taken die nu in de gebiedsgerichte surveillance worden meegenomen, ook projectmatig worden aangepakt. Een projectmatige aanpak ligt met name voor de hand als in een bepaalde wijk veel overlast voorkomt die bij het uitvoeren van de surveillance te veel capaciteit opslokt. Op basis van signalen van toezichthouders, burgers of bedrijven kan besloten worden de toezichtcapaciteit in het betreffende gebied tijdelijk te verhogen. Door een gerichte inzet, de tijdelijke verhoging van de toezichtcapaciteit en een consequente aanpak van overtredingen, kunnen problemen naar verwachting sneller worden opgelost.

7.2.7.3 Controle betaald parkeren

In Zandvoort is voor een groot gebied het betaald parkeren ingevoerd. Het doel van het handhaven van het parkeergedrag is de “betalingsbereidheid” van de parkeerders zo hoog mogelijk te houden. De parkeerder moet het risico dat hij een parkeerbon krijgt dusdanig hoog inschatten dat hij de keuze maakt om vooraf zijn parkeerbelasting te voldoen. Dit kan via de aanschaf van een parkeerticket uit de parkeerautomaat of een parkeervergunning.
De controle of de parkeerder hiervoor betaald heeft, vindt plaats op basis van een visuele controle. Deze controles vinden een of meerdere keren per dag plaats. Indien er geen geldig betaalbewijs is, dan wordt een naheffingsaanslag opgelegd.

7.2.7.4 Controle verkeerd parkeren

In het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (Rvv) zijn de verkeersregels te vinden die in Nederland van toepassing zijn. In het Rvv zijn ook de regels met betrekking tot het verkeerd of fout parkeren opgenomen, zoals het parkeren op de stoep en het parkeren zonder blauwe parkeerschijf. De handhavers zien in Zandvoort actief toe op de regels met betrekking tot het verkeerd parkeren. Bij constatering van een parkeerovertreding kan een zogenaamde Wet Mulderbon worden uitgeschreven.

7.2.7.5 Handhavingsverzoeken en meldingen openbare ruimte

Vrijwel dagelijks komen er diverse meldingen en handhavingsverzoeken binnen die betrekking hebben op de openbare ruimte. Deze meldingen en handhavingsverzoeken worden met prioriteit opgepakt. Waar mogelijk is worden de meldingen tijdens de gebiedsgerichte surveillance afgehandeld.

7.2.7.6 Evenementen en pop-up

Met het streven een voor toeristen aantrekkelijke en levendige badplaats te zijn, staat de gemeente Zandvoort open voor het houden van zowel kleine als grote evenementen. Evenementen brengen risico's met zich mee door grote aantallen bezoekers en door de tijdelijke bouwwerken. Via het evenementenoverleg worden de evenementen met hun bijzonderheden vooraf met de ketenpartners besproken.
Bij een aanvraag om een vergunning voor evenementen wordt met name op de openbare orde en veiligheid getoetst. De tijdelijke gebruiksvergunning is gebaseerd op de Brandbeveiligingsverordening en deze ziet toe op de brandveiligheid van tijdelijke inrichtingen. Dit zijn bijvoorbeeld de tijdelijke paviljoens bij DTM en KLM-open, tenten tijdens festivals, maar ook kampeerevenementen buiten de kampeerterreinen.

Jaarlijks wordt met VRK afgesproken welke evenementen door toezichthouders van VRK bezocht zullen worden. Indien de bouwwerken tijdens een evenement een grotere omvang hebben, worden deze controles uitgevoerd met een bouwkundig toezichthouder.
Op het naleven van de evenementenvergunning zal met regelmaat toezicht worden gehouden door en met de VRK; ook als hier geen sprake is van tijdelijke inrichtingen in de vorm van bouwwerken. Deze evenementen namelijk eveneens relevant zijn voor (brand)veiligheid, openbare orde en bereikbaarheid van hulpdiensten.
Het houden van evenementen en pop-up vergt zeker ook inzet van toezichthouders voor parkeren en APV.

7.2.7.7 Drank- en horecawet

De taken met betrekking tot het houden van toezicht en het handhaven op de Drank- en horecawet zijn in 2013 van de Nederlandse voedsel en waren autoriteit (NVWA) naar de gemeentes overgedragen. Op 1 januari 2014 heeft er echter een wijziging plaatsgevonden. De rijksoverheid heeft de leeftijdsgrens voor alcoholhoudende drank van 16 naar 18 jaar verhoogd. Kijkend naar het belang van de volksgezondheid en in mindere mate de openbare orde, heeft toezicht hiervoor de prioriteit “hoog”.
Voor het verlenen of wijzigen van een Drank- en horacavergunning inspecteert een bouwkundig toezichthouder de lokaliteit om na te gaan of deze voldoet aan de zogenaamde inrichtingsvereisten.
Om op de avonden en in het weekend toezicht te houden op horecagelegenheden en het uitgaansleven in Zandvoort, worden met regelmaat in het weekend horecadiensten gedraaid.

7.2.7.8 Coffeeshops

De coffeeshops in Zandvoort mogen slechts worden geëxploiteerd op grond van een gedoogbeschikking. Het toezien op de naleving van de aanwezige hoeveelheden en de werkwijze van de coffeeshop is een gemeentelijke taak. Het heeft een hoge prioriteit.

7.2.7.9 Horecaveiligheid

Het Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 bevat de volgende punten ter vergroting van horecaveiligheid:

Samen met bewoners verkennen of er alternatieve vormen van sociale interventie, door bijvoorbeeld buurtbewoners of anderszins, mogelijk zijn in het uitgaansgebied.

Horecaondernemers zijn en blijven verantwoordelijk voor een prettige en veilige leefomgeving. Hiertoe worden bijeenkomsten en gesprekken georganiseerd en worden duidelijke afspraken gemaakt ter vermindering van overlast en verbetering van de uitstraling van het gebied.

Er zal nader worden onderzocht hoe sneller en doeltreffender kan worden omgaan met geluidsoverlast door de horeca.

Het sanctiebeleid drank en horeca blijft van toepassing op horeca ondernemers die (geluids)overlast veroorzaken en daardoor de openbare orde en veiligheid aantasten.

Er wordt nog meer gebruik gemaakt van camerabeelden van particulieren en ondernemers om de openbare orde en veiligheid te bewaken.

Inzet van Wet Bibob en andere bestuurlijke mogelijkheden wordt gecontinueerd om te voorkomen dat criminele organisaties infiltreren in de horeca en geld wit wassen.

Er wordt persoonsgericht gewerkt door die personen aan te pakken die overlast veroorzaken, dit doen we onder andere door gebiedsverboden op te leggen en waarschuwingsbrieven te versturen.

Het horecateam van de politie blijft actief tijdens uitgaansavonden.

7.2.7.10 Toezicht op gebruik van gemeentelijke gronden

Tijdens gebiedsgerichte surveillance of per toeval, zal tijdelijk gebruik van gemeentegrond in de vorm van het plaatsen van een bouwkeet of meer permanent gebruik door uitbreiding van een terras op de openbare weg, waarschijnlijk opvallen. Aan de hand hiervan kan worden gelegaliseerd of gehandhaafd. Moeilijker is het om in het voorbijgaan vast te stellen of particulieren of bedrijven stukken gemeentelijke grond in gebruik nemen en/of in bezit nemen. Het gevolg kan dan zijn, dat de bezitter uiteindelijk door verjaring eigenaar wordt.

Hierop wordt in Zandvoort momenteel geen gericht toezicht gehouden. Dit beleidsplan richt zich niet op de privaatrechtelijke belangen van de gemeente. Dit laat onverlet dat het college zich kan afvragen of enige vorm van toezicht en “handhaving” hierop wel wenselijk is.

Hier spelen ook economische belangen om te voorkomen dat eigendom ongewenst en zonder vergoeding op een derde overgaat of dat inkomsten worden misgelopen als de bezitter bereid zou zijn de grond te kopen en de gemeente het te verkopen.

7.3 Sanctiestrategie

Na de uitoefening van het toezicht zal de overtreder soms gedwongen moeten worden de overtreding ongedaan te maken. Hoe dit het beste kan plaatsvinden en welke methoden en middelen hiervoor ter beschikking staan, wordt in de sanctiestrategie beschreven.

7.3.1 Bestuursrechtelijk versus strafrechtelijk optreden

Tegen bepaalde overtredingen kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk opgetreden worden (bijvoorbeeld overtredingen op het gebied van het milieu). Zo is bijvoorbeeld in het "Uitvoeringskader Omgevingsdienst IJmond 2015 – 2018" vastgelegd, dat aan de hand van concrete casussen in het "Selectieoverleg Omgevingsrecht Noord – Holland" wordt beslist of bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt opgetreden. Indien het een zeer grote- of gevoelige zaak betreft, dan gaat de beschikbare informatie ter besluitvorming naar de "Strategische Milieukamer van het Openbaar Ministerie".

Tussen beide rechtsgebieden bestaan belangrijke verschillen. In het bestuursrecht staat het ongedaan maken van de overtreding voorop (reparatoir van aard). De overtreder kan daarbij zelf (doen) voorkomen dat de aangekondigde sanctie wordt toegepast. Daarentegen is het strafrecht gericht op bestraffing, anders gezegd op het toevoegen van leed (punitief van aard). Heeft de overtreding plaatsgevonden, dan is de overtreder zelf niet meer in staat de straf te voorkomen (door ongedaanmaking).

Met het Openbaar Ministerie zijn overigens geen afspraken gemaakt in welke gevallen er een proces-verbaal wordt opgemaakt. Alleen in geval van kernovertredingen op het gebied van milieu (stank, bodem, afval, geluid, lozing) wordt sowieso een proces-verbaal opgesteld. De buitengewoon opsporingsambtenaar dient echter (in beginsel) handhavend op te treden. In principe vervolgt het Openbaar Ministerie bij elk proces verbaal, tenzij:

- Geen verdachte
- Verdachte niet traceerbaar
- Verdachte is buitenlander en komt niet voor in de CJIB Landen-tabel
- Sepot vanuit het Openbaar Ministerie in verband met bezwaar en dergelijke

In dit beleidsplan worden alleen de bestuursrechtelijke sancties besproken hetgeen in de praktijk het meeste rendement oplevert. Deze sancties zijn gericht op het ongedaan maken van de overtredingen. Dat is tevens het primaire doel van handhaving. Het strafrecht ziet immers niet in eerste plaats op het herstel van de illegale situatie, maar op het bestraffen van de overtreder. Het is daarmee ook een uiterst middel. Gemeenten hebben nagenoeg geen invloed op het al dan niet vervolgen van overtreders door het Openbaar Ministerie. Uitzondering op dit algemene uitgangspunt is de handhaving van bepaalde overlastgevende feiten uit de APV, de Afvalstoffenverordening of van parkeerovertredingen. Bij deze feiten is herstel van de legale situatie niet mogelijk en ligt een punitief handhavingsinstrument dus meer voor de hand.

7.3.2 Bestuursrechtelijke sancties

Indien de preventieve handhavingsinstrumenten niet het gewenste effect sorteren, dan kan worden besloten tot het inzetten van repressieve instrumenten. De repressieve instrumenten vinden hun grondslag in de Awb en de Wabo.

Het gemeentebestuur heeft de volgende handhavingsinstrumenten tot haar beschikking
- Last onder bestuursdwang
- Last onder dwangsom
- Bouwstop
- Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking
- Intrekking (geheel of gedeeltelijk) van de vergunning of ontheffing
- Gedogen

De last onder bestuursdwang en last onder dwangsom vallen onder de herstelsancties.
De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking alsmede de (gedeeltelijke) intrekking van de vergunning of ontheffing, zijn bestraffende sancties.

7.3.2.1 Last onder bestuursdwang

Artikel 5:21 van de Awb omschrijft een last onder bestuursdwang als een last tot het geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Hieruit volgt dat het bestuursorgaan daadwerkelijk zelf een einde kan (doen) maken aan een overtreding. De kosten die het bestuursorgaan daarvoor maakt, kunnen – voor zover mogelijk – op de overtreder verhaald worden.

Met de vierde tranche van de Awb is het zwaartepunt bij de last onder dwangsom komen te liggen, dat wil zeggen dat de last onder bestuursdwang feitelijk als stok achter de deur dient. In de praktijk hoeft het niet vaak tot een daadwerkelijke tenuitvoerlegging te komen.
De bevoegdheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang wordt uitgeoefend door het college van burgemeester en wethouders, indien de last dient tot handhaving van regels die het gemeentebestuur uitvoert (artikel 125, tweede lid, Gemeentewet). De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt evenwel uitgeoefend door de burgemeester, indien de last dient tot handhaving van regels welke hij uitvoert (derde lid).

Op de last onder bestuursdwang is afdeling 5.3.1 van de Awb en hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing. De voordelen van bestuursdwang zijn dat het bestuursorgaan zelf in de hand heeft wanneer de overtreding ongedaan wordt gemaakt indien niet aan de last is voldaan en dat van het daadwerkelijk uitoefenen ervan een belangrijke signaalfunctie uitgaat. Het nadeel is echter dat toepassing van bestuursdwang belastend is voor de gemeentelijke organisatie, zowel in organisatorische- als in personele zin. Daarnaast is het de vraag of de uitvoeringskosten die worden gemaakt, verhaald kunnen worden op de overtreder.

7.3.2.2 Last onder dwangsom

In de gevallen waarin het gemeentebestuur bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan zij in plaats daarvan ook kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom. De woorden "in plaats daarvan" impliceren dat een last onder dwangsom en bestuursdwang niet tegelijk

kunnen worden opgelegd. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of een verdere overtreding dan wel herhaling van de overtreding te voorkomen.
Bij meerdere overtreders worden – indien mogelijk – alle betrokkenen aangeschreven met een last onder dwangsom. In het geval van bijvoorbeeld illegale bewoning, wordt zowel de verhuurder als de huurder aangeschreven.

Doel van handhaving is het herstel van een rechtmatige situatie. Inzetten van een last onder dwangsom of onder bestuursdwang is daarbij een middel en geen doel.
Alvorens in Zandvoort een last onder dwangsom wordt opgelegd, zal daarom eerst (getracht worden) met de overtreder in contact worden getreden om afspraken te maken over het beëindigen van de onrechtmatige situatie en de termijn waarin dat zal plaatsvinden. Wordt de afspraak nagekomen, is het gewenste doel bereikt en kan verdere inzet van handhavingsmiddelen achterwege blijven.
Wordt het vertrouwen van de gemaakte afspraak geschonden of blijkt het niet mogelijk tot afspraken te komen, zal een dwangsomtraject worden gestart.

In artikel 5:31d van de Awb wordt de last onder dwangsom beschreven als zijnde een herstelsanctie, inhoudende en last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.
In het geval van een last onder dwangsom is het dus aan de overtreder zelf – en niet het bestuursorgaan – om de overtreding te beëindigen en zo te voorkomen dat een dwangsom wordt verbeurd.

Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
Er wordt tevens een bedrag vastgesteld waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
De hoogte van de dwangsom moet wel in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Als richtlijn kan bijvoorbeeld de aanneemsom worden gehanteerd. Een dwangsom moet echter wel voldoende hoog zijn om de overtreder te prikkelen de overtreding ongedaan te maken binnen de gegeven termijn.
Ook bij een last onder dwangsom kunnen eventueel door de gemeente gemaakte kosten op de overtreder verhaald worden, mits de overtreder uiteraard bekend is.

Voor het opleggen van een last onder dwangsom kan niet worden gekozen als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet. Hierbij moet gedacht worden aan een situatie die zo spoedeisend is, dat direct optreden vereist is en niet gewacht kan worden of de overtreder al dan niet gehoor geeft aan de last onder dwangsom.

Het voordeel van een last onder dwangsom is vooral gelegen in de beperktere belasting van de personele capaciteit van de gemeente. Daarnaast zijn de gevolgen van het onterecht opleggen van een dwangsom veel gemakkelijker op te heffen (ongedaanmaking) dan de gevolgen van het onrechtmatig uitoefenen van bestuursdwang als de gemeente in een eventuele (beroeps)procedure in het ongelijk wordt gesteld. Een nadeel van een last onder dwangsom is, dat het bestuursorgaan niet zelf in de hand heeft op welke wijze en wanneer de overtreding ongedaan wordt gemaakt.

De last onder dwangsom is een handhavingsinstrument dat gemakkelijk en zeer effectief ingezet kan worden om te zorgen dat overtredingen ongedaan gemaakt worden. In veel gevallen blijkt een aankondiging van een last onder dwangsom al een voldoende stimulans of prikkel te zijn om de overtreding te beëindigen. Toch mag het inzetten van de last onder dwangsom niet worden ingezet voor het ongedaan maken van overtredingen, indien niet de

intentie bestaat om bij het verbeuren van één of meerdere dwangsommen niet tot inning over te gaan (ongeacht of de overtreding al ongedaan is gemaakt). Dus voorafgaand aan het opleggen van een last onder dwangsom dient hier dus aandacht aan besteed te worden.

Indien eenmaal besloten is tot het inzetten van een last onder dwangsom, zullen verbeurde dwangsommen terstond worden geïnd door middel van de daarvoor beschreven (wettelijke) procedure. Alleen als dit door dwingende redenen niet mogelijk is, wordt op dit beleid een uitzondering gemaakt (bijvoorbeeld als de rechter een schorsing heeft uitgesproken in het kader van een voorlopige voorziening). Het weloverwogen inzetten van de last onder dwangsom, heeft dus tot gevolg dat als niet aan de voorwaarde voldaan wordt, eigenlijk geen keuzemogelijkheid bestaat om al dan niet te innnen. Dat na het einde van de begunstigingstermijn alsnog aan de voorwaarde wordt voldaan, heeft geen gevolgen voor het verbeuren van de dwangsom: ook dan moet de dwangsom worden geind.

Het direct innen van dwangsommen komt tegemoet aan het doel van de dwangsom zelf. De dwangsom is bedoeld als aansporing om aan de lastgeving te voldoen. Het verlenen van uitstel van het moeten betalen van eenmaal verbeurde dwangsommen ervaren de meeste betrokkenen als uitstel van de verplichting om aan de last te moeten voldoen. Een overleg lopende een handhavingsprocedure blijft uiteraard mogelijk. Als daarvoor goede redenen worden aangevoerd, kan uitstel van de opgelegde verplichtingen worden overwogen. Het kan echter niet zo zijn dat dit overleg leidt tot nieuwe discussies over de juistheid van de lastgeving. Daarvoor is de fase van de waarschuwing aangewezen.

Een dwangsom verbeurt van rechtswege, dus automatisch. Dat vergt voor de gemeente geen afzonderlijke actie. Een verbeurde dwangsom moet echter wel binnen één jaar worden geïnd, anders verjaart zij. Als inning wordt uitgesteld, dan moet de verjaring worden “gestuit”. Het stuiten dient aan een aantal inhoudelijk juridische vereisten te voldoen. Direct starten met innen past in de strategie om stipte naleving van regels af te dwingen. Dat kan en mag omdat het indienen van een bezwaar- of beroepschrift de lastgeving op zich niet opschort.

Het financieel gewin, de ernst van de overtreding dan wel het geschonden belang en het effect of risico van het niet voldoen aan de last, zijn aspecten die in de besluitvorming betrokken dienen te worden. Zij spelen een rol bij de bepaling van de hoogte van de dwangsommen. Er kunnen praktische redenen zijn, bijvoorbeeld het negeren van een last tot het staken van bouwwerkzaamheden, om uit te gaan van een vast bedrag.

Dwangsommen per tijdeenheid kunnen worden ingezet voor overtredingen die een onwettige situatie laten voortbestaan of met een zekere regelmaat worden gepleegd. In die situaties bereiken de dwangsommen in principe na 100 dagen hun maximum. Dwangsommen per overtreding zijn vaak gekoppeld aan het gedrag van de overtreder. De dwangsom moet herhaling voorkomen en een bedrag per tijdseenheid werkt hier vaak niet voldoende. Het betreffen meestal incidenten of overtredingen die kort duren. Daarom geldt vaak een hoog bedrag per overtreding. De prikkel moet hier uitgaan van het bedrag per overtreding.

Staat het maximum in geen verhouding tot het belang van de overtreding en/of regelgeving of als het voordeel van de overtreding te groot is voor de overtreder, dan worden de bedragen naar beneden of naar boven bijgesteld met een aanvullende motivering.

Overtredingen waar veiligheidsrisico's een rol spelen, zullen leiden tot zowel een hoger bedrag per tijdseenheid als tot een kortere periode waarover de overtreder een dwangsom verbeurt. In die gevallen is onaanvaardbaar en ongewenst dat een overtreding 100 dagen

voortduurt. Ook in het geval van recidive en een aantoonbaar calculerende overtreder, wordt het bedrag van de te verbeuren dwangsom per dag (en het maximum) naar boven bijgesteld. Het maximum te verbeuren bedrag kan, indien nodig, ver worden overschreden.

Indien de dwangsom is uitgewerkt of het maximaal te verbeuren bedrag bereikt is en de overtreding nog niet is beëindigd, dan wordt opnieuw een (hogere) dwangsom opgelegd. Als daarna de overtreding nog niet beëindigd is, dan wordt gekozen voor het toepassen van bestuursdwang.

7.3.2.2.1 Keuze tussen dwangsom of bestuursdwang

De sanctie die bij de desbetreffende overtreding gekozen wordt, hangt af van de urgentie van de te nemen maatregelen en de effectiviteit en efficiency van de maatregel.
Het spreekt voor zich dat de gemeente in gevaarlijke situaties, die onmiddellijk ingrijpen nodig maken, bestuursdwang toepast. Wanneer verwacht wordt dat het opleggen van een last onder dwangsom geen of onvoldoende effect zal hebben, ligt bestuursdwang eveneens voor de hand. In de meeste gevallen is een last onder dwangsom het effectiefste middel dat toegepast kan worden. De gemeente heeft een bepaalde beleidsvrijheid om te kiezen of zij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom oplegt om een overtreding ongedaan te maken. Behoudens bijzondere omstandigheden kiest de gemeente Zandvoort ervoor om een last onder dwangsom op te leggen bij overtredingen boven het toepassen van bestuursdwang.

De redenen hiervoor zijn als volgt

- Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken bij de overtreder en geeft de gemeente slechts de plicht te toetsen of na het verstrijken van de termijn de overtreding ongedaan is gemaakt
- Toepassen van bestuursdwang leidt vaker tot hogere bestuurslasten (voorbereiding en uitvoering) dan het opleggen van een last onder dwangsom. Ook is het nog maar de vraag of de kosten op de overtreder verhaald kunnen worden
- Bij herhalende overtredingen is een dwangsom effectiever omdat de last na de verwijdering of het ongedaan maken van de overtredingen blijft bestaan. Als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd
- Bij vernietiging in beroep kan het besluit eenvoudig worden teruggedraaid

In een aantal bijzondere situaties zal – in afwijking van de hoofdregel – geen dwangsom worden opgelegd, maar bestuursdwang worden toegepast:

- Tegen de overtreding is eerder een dwangsom opgelegd die niet tot het gewenste resultaat heeft geleid
- De overtreder is niet te achterhalen (bijvoorbeeld een langdurig op de openbare weg geparkeerde aanhangwagen zonder kenteken)
- De overtreding is dusdanig ernstig of brengt zodanige risico’s met zich mee, dat deze onmiddellijk moet worden beëindigd. In dit laatste geval wordt spoedeisende bestuursdwang toegepast

Hieronder staan enkele situaties genoemd waarbij toepassing van spoedeisende bestuursdwang voor de hand ligt.

- Het stilleggen van de bouw in geval van illegale bouw of onvoorziene veiligheid of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden
- Illegale lozingen en andere ernstige milieubedreigende situaties
- Illegale sloop (bijvoorbeeld met asbest) of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden
- Brandgevaarlijke situaties die acuut levensbedreigend kunnen zijn
- Bedreiging van de openbare orde

Deze opsomming is niet limitatief, een aangetroffen situatie dient van geval tot geval te worden beoordeeld aangezien de mate van gevaar afhankelijk is van veel verschillende factoren. Bij het opleggen van spoedeisende bestuursdwang wordt zoveel mogelijk de normale bestuursdwangprocedure gevolgd met een aangepaste (zeer) korte of geen begunstigingstermijn. In voorkomende acute gevallen kan de bestuursdwang mondeling worden aangezegd en meteen worden geëffectueerd. Naderhand dient de bestuursdwang alsnog op schrift te worden gesteld en bekend te worden gemaakt.

De hierboven beschreven keuze voor een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang in geval van overtredingen, is slechts de algemene beleidslijn.
In uitzonderlijke gevallen is maatwerk nodig dat soms kan afwijken van de algemene lijn in deze handhavingsnotitie.

7.3.2.3 Bouwstop

Een “bijzondere” vorm van bestuursdwang is het stilleggen van (bouw)werkzaamheden als die zonder of in strijd met de vereiste vergunning(en) worden uitgevoerd. De bouwstop is dus het feitelijk stoppen van de bouw eventueel gecombineerd met inbeslagname van materieel en daardoor vergelijkbaar met bestuursdwang. Ter voorkoming dat de afwijking (van de regels) verder wordt vergroot, wordt het maximum te verbeuren bedrag ineens opgelegd in plaats van bijvoorbeeld per tijdseenheid.

7.3.2.4 Intrekking (geheel of gedeeltelijk) vergunning of ontheffing

De gemeente kan een eerder verleende vergunning of ontheffing intrekken als bestuurlijke sanctie op onrechtmatig gedrag van de houder van de beschikking. Bijvoorbeeld in geval niet in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gehandeld. Intrekking is slechts mogelijk op grond van de gronden die in de verschillende wet- en regelgeving waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zijn opgenomen. Te denken valt hierbij aan het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens of het niet nakomen van de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen. Omdat intrekking niet altijd leidt tot herstel van de legale situatie, zijn in veel gevallen nog aanvullende handhavingsmaatregelen nodig in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. De situatie waarin de gemeente Zandvoort van de intrekkingsbevoegdheid gebruik maakt, wordt van geval tot geval beoordeeld.

7.3.2.5 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk sanctiemiddel. De bestuurlijke boete geldt voor de gehele APV minus een beperkt aantal APV-overtredingen die bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden uitgezonderd; de zogeheten negatieve lijst. Uitgezonderd zijn gevaar zettende feiten, feiten die waarschijnlijk een strafrechtelijk vervolg kennen en feiten die raken aan de grondrechten. Voor de Afvalstoffenverordening die ook onder het regime van de bestuurlijke boete valt, geldt dat juist wel limitatief in dezelfde AMvB (het Besluit bestuurlijke boete) de voorschriften worden opgesomd in een zogeheten positieve lijst.

De bestuurlijke boete houdt in dat wanneer een overtreding wordt geconstateerd er namens de gemeente een gedagtekende aankondiging van de beschikking (vormvrije bon) wordt overhandigd aan de overtreder. Tot het uitreiken van deze aankondiging kan slechts een gemeentelijk ambtenaar die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) is, worden gemachtigd door het bestuursorgaan.

Op basis van het rapport van deze boa wordt vervolgens binnen acht weken door de gemeente rechtstreeks de boetebeschikking uitgevaardigd. De kwaliteitscontrole berust geheel bij het gemeentebestuur. De bestuurlijke boete moet binnen zes weken nadat deze onherroepelijk is geworden betaald worden aan het bestuursorgaan. Als de burger het niet eens is met de boete kan hij bezwaar maken bij de gemeente. Als dit bezwaar niet wordt gehonoreerd kan hij beroep instellen bij de rechtbank.

Het beroep wordt behandeld door de kantonrechter. Hierbij wordt aangesloten bij de rechtsgang die wordt gebruikt onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). In hoger beroep is het gerechtshof Leeuwarden exclusief bevoegd. De juridische afwikkeling en incasso geschiedt volledig door de gemeente.

De overtreder kan er uiteraard voor kiezen – al dan niet na bezwaar te hebben gemaakt – om de aan hem opgelegde boete te betalen. Kiest hij er evenwel voor om beroep in te stellen bij de rechtbank tegen het boetebesluit, dan moet hij bij de gemeente zekerheid stellen ter hoogte van het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete voordat de behandeling van het beroep plaatsvindt. Indien de rechter uiteindelijk bepaalt dat de opgelegde bestuurlijke boete geheel of gedeeltelijk blijft gehandhaafd, wordt de verschuldigde bestuurlijke boete op de zekerheidstelling verhaald. Alle inkomsten die aldus worden gegenereerd uit bestuurlijke boetes komen daarbij in het geheel toe aan de betreffende gemeente. Anderzijds komen ook alle aan de procedure verbonden kosten ten laste van die gemeente.

7.3.2.6 Bestuurlijke strafbeschikking

Op 1 februari 2008 is de Wet OM-afdoening in werking getreden, waarbij onder meer de artikelen 257a tot en met 257h Wetboek van Strafvordering (Sv) zijn ingevoerd.
Van bijzonder belang daarbij is het bij amendement ingevoegde artikel 257ba Sv, dat de mogelijkheid opent om lichamen of rechtspersonen belast met een publieke taak bij AMvB de bevoegdheid te verlenen strafbeschikkingen uit te vaardigen, de zogenaamde bestuurlijke strafbeschikking. Gemeenten krijgen hierdoor een eigen positie in het strafrecht, terwijl het toezicht van het OM behouden blijft.

Deze bepaling maakt het mogelijk dat decentrale overheden ook op terreinen als de kleine ergernissen en lichte verkeersovertredingen bij de rechtshandhaving kunnen worden betrokken. De gemeente kan aldus voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten zelf (lichte) straffen opleggen, zonder tussenkomst van de rechter. In voornoemde AMvB zal voor gemeenten een afbakening worden gemaakt voor welke feiten welke sancties kunnen worden opgelegd bij bestuurlijke strafbeschikking. Ook deze AMvB, genoemd het Besluit OM-afdoening, zal gefaseerd worden ingevoerd.

De bestuurlijke strafbeschikking houdt in dat wanneer een boa een overtreding constateert, hij direct op straat een bestuurlijke strafbeschikking kan aankondigen. De overtreder wordt verondersteld schuldig te zijn en de strafbeschikking kan in beginsel worden geëffectueerd zonder rechterlijke tussenkomst. Indien de burger niet wenst te betalen, kan hij in verzet gaan. Het OM kan het verzet gegrond achten en de strafbeschikking intrekken.

Indien het laatste niet het geval is, wordt door middel van dagvaarding de zaak naar een zitting bij de kantonrechter gebracht. Deze strafrechter oordeelt dan integraal over de zaak zonder daarbij op enigerlei wijze gebonden te zijn aan de eerdere strafbeschikking.
De strafrechter blijft immers bevoegd geheel zelfstandig opnieuw de schuldvraag te beoordelen. Hoger beroep kan worden ingesteld bij het gerechtshof. De juridische afwikkeling en incasso geschiedt in principe geheel buiten de gemeente om.

Met het beschikbaar komen van de nieuwe instrumenten kan de gemeente één van beide nieuwe instrumenten selecteren en implementeren. Het is niet mogelijk om beide nieuwe instrumenten tegelijk te implementeren. Het is niet verplicht om één van de nieuwe instrumenten te kiezen. De keuze kan ook zijn om de huidige situatie te laten voortbestaan. De verwachting is overigens dat het huidige instrument op termijn zal migreren in de richting van de bestuurlijke strafbeschikking. Dit zou er zelfs toe kunnen leiden dat het systeem zou verdwijnen en de gemeente een gedwongen overstap zou moeten maken naar één van de nieuwe instrumenten.

Hoewel bij de bestuurlijke boete uitgegaan wordt van een “negatieve lijst van feiten” (met uitzondering van de feiten uit de afvalstoffenverordening waar een “positieve lijst” geldt) en bij de bestuurlijke strafbeschikking van een “positieve lijst van feiten”, ontstaan er inhoudelijk geen verschillen. Er is op grond van dit criterium dan ook geen voorkeur voor één van beide instrumenten. Bij beide nieuwe instrumenten worden situaties die mogelijk gevaarzettend zijn, uitgesloten van de feitenlijsten. Ten opzichte van de huidige situatie wordt hiermee bij beide nieuwe instrumenten de reikwijdte enigszins ingeperkt, omdat de boa in de huidige situatie kan verbaliseren bij overtreding van alle feiten in de APV.

7.3.2.6.1 Keuze tussen bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking

Met het wegvallen van de bestuurlijke boete voor fout parkeren en stilstaan, is de bestuurlijke strafbeschikking een goed alternatief geworden. De minister van Justitie heeft een aantal toezeggingen gedaan waardoor de bestuurlijke strafbeschikking nog interessanter geworden is. Zo worden er geen beleidssepots toegepast en het Openbaar Ministerie neemt elke bestuurlijke strafbeschikking in behandeling, mits deze van voldoende juridische kwaliteit is. Bovendien ontvangen gemeenten een vergoeding voor elke opgelegde bestuurlijke strafbeschikking en de feiten waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking mogelijk is, kunnen (nog) worden uitgebreid.

Bij de bestuurlijke boete zit deze rek er niet in. In navolging van de buurtgemeenten van Zandvoort (Bloemendaal, Heemstede en Haarlemmermeer) die per 1 september 2010 zijn overgaan tot de strafbeschikking, heeft Zandvoort in het najaar van 2010 ook de keuze gemaakt voor de bestuurlijke strafbeschikking. Als alle voor- en nadelen en consequenties van het gebruik van beide instrumenten worden afgewogen, dan is de conclusie dat de bestuurlijke strafbeschikking in z'n totaliteit het meeste effect op gedragsnaleving heeft, voor de gemeente de minste organisatielast oplevert en tevens een behoorlijke financiële bijdrage levert aan het toezicht en de handhaving in de openbare buitenruimte.

7.4 Gedoogstrategie

Deze beleidsnotitie gaat over het optreden tegen overtredingen. Dat betekent dat er in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Toch kan in een aantal gevallen de afweging van belangen leiden tot de conclusie dat handhavend optreden op dat moment niet redelijk is en de overtreding voor een bepaalde periode moet worden gedoogd.

Van gedogen is sprake wanneer het bestuursorgaan een overtreding van een bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde regel constateert, maar afziet van het gebruik van de ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten.
Met andere woorden, gedogen is het niet optreden tegen een geconstateerde overtreding.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen passief gedogen en actief gedogen.
Passief gedogen houdt in dat er niet wordt opgetreden, terwijl de gemeente wel op de hoogte is van de overtreding. Deze vorm strookt niet met het uitgangspunt dat tegen alle overtredingen wordt opgetreden en ook niet met de in de jurisprudentie uitgesproken beginselplicht tot handhaving.

Actief gedogen is het expliciet gedogen van een overtreding door het uitvaardigen van een gedoogbeschikking. Hierin verklaart het bestuursorgaan dat het wetenschap heeft van de overtreding, maar bereid is de situatie te laten voor wat het is. Aan deze vorm van gedogen wordt in de regel een termijn verbonden, omdat de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening het niet toestaat dat actief gedoogd wordt in een situatie die niet legaliseerbaar is.

Ook de jurisprudentie vereist dat alleen gedoogd wordt, wanneer concreet zicht op legalisatie bestaat. De voorkeur verdient het actief gedogen op grond van bijzondere, individuele omstandigheden te verbinden aan een bepaalde persoon, door middel van de persoonsgebonden gedoogbeschikking. Hierbij wordt dan uitdrukkelijk bepaald dat de gedoogsituatie alleen voor de gedoogde zelf geldt en niet voor eventuele rechtsopvolgers.

Een gedoogbeschikking kan worden ingetrokken bij wijziging van de omstandigheden of in verband met zwaarwegende belangen van derden. Door het gedogen wordt een overtreding dus niet ongedaan gemaakt, maar alleen gereguleerd. Duidelijk is dat slechts in uitzonderlijke situaties en na een zeer zorgvuldige belangenafweging, van handhaving wordt afgezien en de illegale situatie wordt gedoogd.

De gemeente Zandvoort sluit bij gedoogsituaties aan bij de huidige (vaste) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State over de aanvaardbaarheid van gedogen.
De Afdeling bestuursrechtspraak heeft meerdere malen in haar uitspraken herhaald, dat slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd.

Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie en als het handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Voorts wordt aangesloten bij de criteria die in het landelijk beleidskader gedogen zijn opgenomen en de zorgvuldigheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de Awb.

7.4.1 Mogelijke gedoogsituaties

De volgende situaties komen voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

- Overmachtsituaties (van overmachtsituaties is bijvoorbeeld sprake bij werkzaamheden die direct voortvloeien uit calamiteiten. Vooruitlopend op legalisatie zal dan tijdelijk moeten worden gedoogd)
- Situaties waarbij handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Dit betreffen situaties die weliswaar strijdig zijn met wet- en regelgeving, maar die feitelijk geen inbreuk maken op enig publiek belang
- Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie (deze situatie doet zich voor als de overtreding op het moment van constateren weliswaar in strijd is met de regelgeving, maar er een concreet zicht is op mogelijke legalisering. Dat wil zeggen dat er al regelgeving of besluitvorming wordt voorbereid waarmee de strijdigheid wordt opgeheven. Ook kan het soms zijn dat er voldoende concreet zicht op legalisering bestaat doordat op voorhand aannemelijk is, dat de overtreder uit eigen beweging de overtreding binnen een korte periode zal beëindigen waardoor weer wordt voldaan aan de geldende voorschriften en handhaving voor de tussenliggende periode niet redelijk is)

7.4.2. Richtlijn voor gedogen

Naast de hierboven beschreven situaties, gelden nog een aantal inhoudelijke uitgangspunten voor het gedogen van overtredingen:

- Een gedoogsituatie wordt altijd schriftelijk vastgelegd in een gedoogbeschikking voorzien van heldere voorwaarden waaronder de illegale situatie wordt gedoogd en een duidelijke termijnstelling
- Bekendmaking van het gedoogbesluit gebeurt aan de overtreder. Aan degenen die hun zienswijze hebben kenbaar gemaakt, wordt mededeling van het gedoogbesluit gedaan
- Het besluit om een overtreding te gedogen, wordt in de tijd beperkt. In het besluit wordt altijd de reikwijdte van het gedogen beschreven, zodat ondubbelzinnig duidelijk is waarop het besluit betrekking heeft
- Zo mogelijk wordt in het besluit aangegeven wanneer en onder welke omstandigheden het besluit zal worden ingetrokken en eventueel alsnog handhaving volgt

7.5 Prioritering toepassen sanctiestrategie

In de voorgaande paragrafen is weergegeven welke handhavingsinstrumenten de gemeente tot haar beschikking heeft. Er zijn echter grenzen aan het handhavend optreden van de gemeente. De juridische handhavingscapaciteit is namelijk beperkt. Dat betekent dat het niet mogelijk is dat de gemeente Zandvoort tegen alle geconstateerde overtredingen optreedt. Bij het bepalen van de prioriteit waarmee de gemeente de juridische handhaving oppakt, spelen de uitkomsten van de risicoanalyses een belangrijke rol.

Dit betekent dat de juridische handhavingscapaciteit in beginsel wordt ingezet op handhavingstaken die hoog in de risicoanalyse scoren en dat weinig tot geen capaciteit wordt ingezet op taken die lage prioriteit hebben. Desondanks kunnen zich ook bij de lagere prioriteiten overtredingen voordoen waartegen direct sanctionerend dient te worden opgetreden.

In aanvulling op de prioritering uit de risicoanalyse wordt de volgende prioriteitsstelling bij het *toepassen van sancties* gehanteerd:

- Spoedshalve bestuursdwang (direct optreden is vereist wegens acute veiligheids- of gezondheidsrisico's, het gevaar van onomkeerbare schade aan belangrijke waarden of een combinatie van deze factoren)
- Hoge prioriteit (snel optreden is noodzakelijk omdat de overtreding op kortere of langere termijn veiligheids- en gezondheidsrisico's oplevert, de overtreding direct leidt tot ernstige aantasting van ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving of milieuwaarden, of een combinatie van deze factoren)
- Gemiddelde prioriteit (optreden is noodzakelijk omdat de overtreding direct of indirect leidt tot aantasting van ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving of milieuwaarden)
- Lage prioriteit (de overtreding leidt tot een geringe aantasting van ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving of milieuwaarden, of een combinatie van deze factoren)
- Geen prioriteit (de overtreding is in strijd met geldende wet- en regelgeving, maar levert geen substantiële risico's op, of slechts risico's die de overtreder zelf kunnen treffen. In deze gevallen kan een kennisgeving volgen dat de overtreding is geconstateerd en zo nodig gewezen worden op de risico's. De gemeente treedt in dit geval alleen op bij handhavingsverzoeken)

Op basis van bovenstaande prioritering, kan voor elke overtreding de prioriteit worden bepaald. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de inschatting van de risico's in de concrete situatie altijd een subjectief element zal bevatten.

Waar dat nodig is, wordt in het (voorgenomen) besluit verantwoord waarom voor deze prioriteit is gekozen. Dit is vooral van belang bij relatief ondergeschikte overtredingen waarop een handhavingsverzoek is ingediend.

8 HANDHAVINGSPROCEDURE

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe de gemeente Zandvoort handhavend optreedt. Het doel van de bestuursrechtelijke aanpak is het ongedaan maken van de overtreding of het komen tot een gelegaliseerde situatie. Daarbij hanteert Zandvoort drie stappen:

1) Na constatering van een overtreding wordt onderzocht of de overtreding gelegaliseerd kan worden. Als dit niet mogelijk is, ontvangt de overtreder een constateringbrief met een termijn voor het ongedaan maken van de overtreding (dus een soort waarschuwing dat een bestuursrechtelijke maatregel wordt opgelegd als niet voldaan wordt aan hetgeen in de brief verzocht wordt). In spoedeisende gevallen is geen voorafgaande waarschuwing nodig en zelfs een begunstigingstermijn is dan niet vereist. Onomstreden is dat de overheid in gevaarlijke situaties onmiddellijk mag en kan optreden
2) Is de overtreding na de hercontrole niet beëindigd, dan wordt een voornemen tot bestuursrechtelijk optreden aan de overtreder toegezonden. In dit voornemen wordt de overtreder een termijn gesteld om een zienswijze op het voornemen in te dienen en een termijn om de overtreding ongedaan te maken
3) Duurt de overtreding na de volgende hercontrole nog steeds voort, dan volgt een formele aanschrijving met de aankondiging van dwangmiddelen. Als bij een volgende controle blijkt dat de overtreding nog altijd voortduurt, dan worden de aangekondigde dwangmaatregelen daadwerkelijk uitgevoerd

<u>In een aantal situaties kan van deze driestappenstrategie worden afgeweken, namelijk</u>

- Indien de bouwhandhaver bij het toezicht tijdens de realisatiefase (dat wil zeggen als het gebouw wordt gebouwd) een overtreding constateert, wordt eerst getracht de overtreding in overleg op te lossen. Leidt dit niet tot het gewenste resultaat, dan wordt afgezien van het versturen van een constateringbrief en direct een voornemen tot bestuursrechtelijk opgetreden verzonden (tweestappenmodel)
- Bij overtredingen in de openbare ruimte (APV of Afvalstoffenverordening) die bestuursrechtelijk worden afgedaan, wordt eveneens afgezien van het versturen van een constateringbrief en direct een voornemen tot bestuursrechtelijk opgetreden verzonden of bekend gemaakt
- In spoedeisende situaties waarbij direct optreden gewenst is, worden gelijk bestuursrechtelijke maatregelen genomen
- Indien sprake is van recidive, nalatig gedrag, een calculerende of malafide instelling van de overtreder of ernstige verwijtbaarheid, wordt gelijk een voornemen kenbaar gemaakt

Om de handhaving in Zandvoort te professionaliseren en “Wabo-proof” te houden, zal ook het proces volgens een vast stramien moeten verlopen. Hieronder volgt een uiteenzetting van dit proces. De uitvoering van de handhaving verloopt langs een traject waarvan de kaders (procedure-eisen) vastliggen in de Awb waaraan gemeenten gebonden zijn.

<u>Aanleiding</u>
Een handhavingstraject start meestal met een inspectie door een toezichthouder waarbij een overtreding is geconstateerd of met een melding dan wel een schriftelijk handhavingsverzoek van een overtreding door een belanghebbende of burger waarop een inspectie volgt.

Inspectie
De toezichthouder maakt een rapportage van de inspectie. Bij constatering van een overtreding, meldt de toezichthouder de overtreder wat de overtreding is en dat deze een brief hierover tegemoet kan zien.

Onderzoek
Daarna volgt het wettelijk verplichte onderzoek naar de mogelijkheid om de gepleegde overtreding te legaliseren. Is dat het geval, dan zal de overtreder schriftelijk verzocht worden alsnog een vergunning of een ontheffing aan te vragen. Is legalisatie niet mogelijk, dan zal de overtreder de overtreding ongedaan moeten maken.

Waarschuwingsbrief (voornemen tot het nemen van een bestuursrechtelijke maatregel)
In de ambtelijke brief krijgt de overtreder het bericht, dat hij binnen een te bepalen termijn de overtreding ongedaan moet maken en op welke wijze dat dient te gebeuren. Daaraan is in de regel een waarschuwing gekoppeld voor bestuursdwang of een dwangsom. Verschil is dat, zoals eerder beschreven, bij een last onder dwangsom het geldbedrag de prikkel voor de betrokkene moet zijn om de overtreding te beëindigen. Bij een last onder bestuursdwang geeft de gemeente aan dat zij de overtreding op kosten van de betrokkene zal beëindigen door het treffen van maatregelen.

Mogelijkheid te reageren op de waarschuwing
In reactie op de waarschuwingsbrief krijgt betrokkene – spoedeisende gevallen uitgezonderd – de gelegenheid om zienswijzen te uiten tegen het voornemen om een besluit te nemen. De Awb legt die verplichting op. Deze reactie kan reden zijn om het voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel uit de brief aan te passen. In uitzonderlijke gevallen kan dat al dan niet leiden tot het tijdelijk gedogen inhouden.

Inspectie
Na afloop van de termijn uit de waarschuwingsbrief controleert de toezichthouder of de overtreding is beëindigd.

Bestuurlijk besluit met last onder dwangsom of bestuursdwang
Mocht na afloop van de gestelde termijn bij herinspectie blijken dat de overtreding voortduurt, dan wordt in een handhavingsbesluit de feitelijke last opgelegd met daaraan gekoppeld een dwangsom of bestuursdwang. In alle gevallen krijgt de betrokkene opnieuw een termijn om aan de lastgeving te voldoen, zonder dat de dwangsom verbeurt of de bestuursdwang uitgevoerd wordt. Tegen het handhavingsbesluit kan de overtreder bezwaar en beroep instellen en verzoeken om schorsing van het besluit (voorlopige voorziening).

Inspectie
Na afloop van de termijn uit het besluit controleert de toezichthouder opnieuw of de overtreding is beëindigd. Duurt de overtreding nog voort, dan verbeurt (van rechtswege) de dwangsom of kan de bestuursdwang worden uitgevoerd. Dat vraagt geen afzonderlijke actie meer. Daartegen is ook geen bezwaar of beroep mogelijk.

Invorderen dwangsom
Verbeurde dwangsommen worden ingevorderd, ook na het ongedaan maken van de overtreding. Indien nodig, mag de gemeente de dwangsom via een dwangbevel innen.

Uitvoeren bestuursdwang
Bij de keuze voor bestuursdwang, wordt na verloop van de begunstigingstermijn overgegaan tot bestuursdwang. Dat betekent dat de gemeente de overtreding feitelijk beëindigt.
De kosten (inclusief de voorbereidingskosten) die de gemeente daarvoor moet maken, mag worden verhaald op de overtreder.

Bezwaar
Tegen een handhavingsbesluit kan de aangeschrevene een bezwaarschrift indienen.
Na een heroverweging wordt een besluit op bezwaar genomen. Het indienen van een bezwaarschrift schort het handhavingsbesluit echter niet op.

Schorsing
De overtreder kan tegelijkertijd een zogeheten voorlopige voorziening (schorsingsverzoek) vragen bij de Rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Wijst de rechter de schorsing toe, dan verliest het handhavingsbesluit (tijdelijk) zijn werking.
Een voorlopige voorziening kan in elke fase van het beroep en de bezwaarprocedure worden gevraagd.

Beroep
De overtreder en andere belanghebbenden kunnen tegen onze beslissing op bezwaar beroep instellen. De Rechtbank beslist op het beroep.

Hoger beroep
Tegen een uitspraak van de Rechtbank kan als laatste stap hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ingesteld worden. Tegen uitspraken van de Raad van State is geen hoger beroep meer mogelijk. Daarmee ligt een finaal oordeel over de inhoud van de zaak vast.

9 ORGANISATIE VAN DE HANDHAVING

Om een adequate uitvoering van het handhavingsbeleid mogelijk te maken, dient de gemeente Zandvoort over een handhavingsorganisatie te beschikken die bestaat uit voldoende gekwalificeerd personeel en die voldoende middelen heeft om de werkzaamheden uit te voeren. In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving van de uitvoeringsorganisatie gegeven.

9.1 Plaats in de organisatie

De uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving is ondergebracht bij de afdeling Ontwikkeling en Beheer (handhaving bouwen en ruimtelijke ordening) en de afdeling Reiniging en Groen (handhaving van de overige beleidsvelden). De “juridische handhaving” (het maken van handhavingsbesluiten) is afhankelijk van het onderwerp ondergebracht bij de afdelingen Ontwikkeling en Beheer en Strategie en Ondersteuning.
Toezicht op milieu inrichtingen wordt namens het college uitgevoerd door Omgevingsdienst IJmond. VRK houdt namens het college toezicht op brandveiligheidsvoorschriften.
Naar verwachting worden de Wabo-taken met ingang van 2016 overgedragen aan Omgevingsdienst IJmond.
Het college draagt zorg voor aanwijzing van toezichthouders en mandatering van bevoegdheden om een besluit te nemen.

9.2 Borging personeelsformatie

Borging middelen en personeel
Om het toezichts- en handhavingsbeleid te kunnen realiseren wordt voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar gesteld evenals de benodigde middelen. Dit beleidsplan en het handhavingsuitvoeringsplan vormen hiervoor het uitgangspunt. In het Besluit omgevingsrecht is vastgelegd dat gemeenten voldoende financiële- en personele middelen ter beschikking moeten stellen om de gestelde beleidsdoelen en de uitvoering te kunnen realiseren. Dit dient in de begroting te zijn geborgd. De gemeente Zandvoort heeft bestuursovereenkomsten gesloten met zowel de Omgevingsdienst IJmond als de VRK. Door de overeenkomsten is de kwaliteit van het personeel “geborgd” en in ruil daarvoor ontvangen deze organen een vergoeding van de gemeente Zandvoort voor het uitvoeren van de overeengekomen taken. De kosten van de handhavers op het gebied van de APV zijn opgenomen in de gemeentebegroting.
In paragraaf 7.2.7.7 zijn de horecadiensten genoemd, waarmee met regelmaat in weekenden toezicht wordt gehouden op horeca en uitgaansleven.
Gemeente Zandvoort heeft een eigen geluidspiket waarmee 365 dagen per jaar, 24 uur per dag een medewerker beschikbaar is om geluidsmetingen te verrichten voor overtredingen op grond van APV en Wet milieubeheer.

9.3 Opleiding

Om de kennis van de medewerkers op peil te houden of op niveau te brengen, is een opleidingsbudget beschikbaar. Jaarlijks wordt een opleidingsplan opgesteld waarin de te volgen opleidingen zijn opgenomen.

9.4 Scheiding vergunningverlening en handhaving

Om de objectiviteit van de werkzaamheden te borgen, is een scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving. De vergunningverleners zijn niet betrokken bij het toezicht op vergunningen waarvan zij de voorschriften hebben opgesteld. Wel vindt er binnen de organisatie geregeld overleg plaats over de handhaafbaarheid van reeds verleende vergunningen en toegepast beleid.

9.5 Middelen

Om een adequate uitvoering van de werkzaamheden mogelijk te maken, staan de toezichthouders en handhavers diverse middelen ter beschikking zoals bedrijfsauto's, meetapparatuur, fototoestellen, telefoons, computers en literatuur.
Ook hulpmiddelen als basisregistraties (BRP, BAG, kadaster, Handelsregister etc.) en administraties (vergunningen) en luchtfoto's worden ingezet.

10 MONITORING EN EVALUATIE IN UITVOERINGSPLANNEN

Om na te kunnen gaan of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsplan worden gehaald, is het belangrijk dat de resultaten van de uitgevoerde controles worden gemonitord. Onder monitoring wordt het systematisch verzamelen, analyseren, gebruiken en communiceren van informatie over de voortgang van een project of activiteit verstaan. De toezichthouders en handhavers verwerken de resultaten van de controles in verschillende registratiesystemen.

10.1 Evaluatie

Onderhavige beleidsnota wordt elk jaar uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Dit plan bevat een realistische raming van de handhavingsactiviteiten die in dat jaar zullen worden uitgevoerd. Het werkplan is leidend voor de uitvoering van de handhavingstaken. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de organisatorische en financiële mogelijkheden en de bestuurlijke ambities. De uitvoering van de werkplannen vereist namelijk het beschikbaar stellen van menskracht en middelen. De evaluatie van het handhavingsbeleidsplan zelf is opgenomen in hoofdstuk 6.

In de managementrapportage (marap) of bestuursrapportage (berap) wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang van de voorgenomen werkzaamheden. Aan het begin van het nieuwe jaar maakt de senior handhaving tevens een evaluatie van het uitvoeringsplan. Hierin wordt gekeken in hoeverre de geplande werkzaamheden zijn uitgevoerd en deze hebben bijgedragen aan het bereiken van de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, worden de prioriteiten, beleidsdoelstellingen en/of strategieën aangepast.